

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
ЗАОЧНА ФОРМА НАВЧАННЯ

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ  
Завідувач кафедри  
\_\_\_\_\_ Лихова С.Я.  
«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**  
**ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬОГО СТУПЕНЯ «МАГІСТР»**  
**ЗА ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНОЮ ПРОГРАМОЮ**  
**«Правоохоронна діяльність»**

**Тема: «Прокуратура України та держав Європейського Союзу:  
порівняльний аналіз»**

Виконавець: студентка 2 курсу, групи ПР-201Мз Лисенко Тетяна Василівна

Керівник: к.м.н., професор кафедри Ергард Наталія Миколаївна

**Київ–2020**

# НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Юридичний факультет

Кафедра кримінального права і процесу

Освітньо-професійної програми «Правоохоронна діяльність»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

\_\_\_\_\_ Лихова С.Я.

«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

## ЗАВДАННЯ

### на виконання кваліфікаційної роботи

Лисенко Тетяни Василівни

1. Тема роботи «Прокуратура України та держав Європейського Союзу: порівняльний аналіз», затверджена наказом ректора від 24 вересня 2020 р. № 1771/ст.
2. Термін виконання та захисту роботи: з 05 жовтня 2020 р. по 13 грудня 2020 р.; з 21 грудня по 27 грудня 2020 року.
3. Вихідні дані роботи: монографічна наукова література, нормативно-правові акти, нормативно-правові акти міжнародного характеру, узагальнення судової практики.
4. Зміст пояснювальної записки: розглядаються нормативні акти, відповідно до яких здійснюють свої функції органи прокуратури України та органи прокуратури у державах Європейського Союзу. Досліджуються також перспективи розвитку інституту прокуратури в Україні відповідно до європейських стандартів.

## 5. Календарний план-графік

№ пор	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1	Вибрати тему кваліфікаційної роботи	до 01.10.2020	виконано
2	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника	до 05.10.2020	виконано
3	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження скласти бібліографію	до 26.10.2020	виконано
4	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	до 30.10.2020	виконано
5	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	до 11.11.2020	виконано
6	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	до 20.11.2020	виконано
7	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	до 29.11.2020	виконано
8	Отримати відгук керівника та рецензії	до 05.12.2020	виконано
9	Підготувати доповідь на захист	до 10.12.2020	виконано

## 6. Консультанти з окремих розділів

Розділ	Консультант (посада, П.І.Б.)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
Консультанти з окремих розділів не залучались			

## 7. Дата видачі завдання: 05.10.2020 р.

Керівник кваліфікаційної роботи

к.м.н., професор кафедри  
кримінального права і процесу  
Ергард Наталія Миколаївна

(підпис)

Завдання прийняв до виконання

Лисенко Тетяна Василівна

(підпис)

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до кваліфікаційної роботи «Прокуратура України та держав Європейського Союзу: порівняльний аналіз»: 99 сторінок, 106 найменувань використаних джерел.

ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ, ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ, ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ, СИСТЕМА ПРОКУРАТУРИ, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що визначають конституційно-правовий статус і систему органів прокуратури в країнах ЄС та Україні. Предметом дослідження є правова природа, принципи організації та діяльності, функції органів прокуратури України та деяких країн-членів ЄС, зокрема Франції, Німеччини, Польщі та ін.

Метою дослідження є виявлення, на основі комплексного аналізу, загального та особливого в конституційно-правовому статусі, організації, функціонуванні та розвитку органів прокуратури країн-членів ЄС та України, з урахуванням особливостей національних правових систем, а також формулювання, через детальне вивчення позитивного досвіду правового регулювання прокуратури в цих країнах, рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України про прокуратуру.

Методи дослідження. При підготовці дослідження авторка застосовувала філософські, загальнонаукові та спеціально наукові методи пізнання, використання яких забезпечило достовірність знань і вирішення поставлених перед дослідником мети та завдань.

Реформування прокуратури у 2019 р. викликало неоднозначну реакцію при обговоренні та дискусіях як серед населення, так і науковців. Нова редакція Закону України «Про прокуратуру» сприймається фахівцями, правниками та громадськістю по-різному. Зараз ще немає усвідомлення нової ролі, прокуратури, відсутня і готовність сідати за стіл переговорів та

говорити про нові функції, які вона має виконувати у відповідності до реформи.

## ЗМІСТ

<b>Вступ</b>	<b>6</b>
<b>Розділ 1. Доктринальні інтерпретації та нормативна формалізація концепцій розвитку прокуратури в Україні та в країнах Європейського Союзу (ЄС)</b>	<b>10</b>
1.1. Наукові дослідження становлення та розвитку прокуратури в Україні та в країнах ЄС	10
1.2. Нормативно-правове регулювання організації діяльності прокуратури в Україні та в країнах-членів ЄС	16
<b>Розділ 2. Порівняльно-правова характеристика конституційно-правового статусу прокуратури в країнах ЄС та в Україні</b>	<b>29</b>
2.1. Поняття, ознаки та принципи конституційно-правового статусу прокуратури в Україні та в країнах ЄС	29
2.2. Система прокуратури в Україні та в країнах учасниках ЄС	34
2.3. Компетенція прокуратури в Україні та в країнах учасників ЄС	43
<b>Розділ 3. Діяльність прокуратури в Україні та в країнах ЄС: порівняльно-правовий аспект</b>	<b>50</b>
3.1. Завдання та функції прокуратури в Україні та в країнах –членах ЄС	50
3.2. Роль прокуратури у цивільному процесі в Україні та країнах ЄС	75
<b>Висновки</b>	<b>85</b>
<b>Список використаних джерел</b>	<b>90</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** У процесі розбудови незалежної України й становлення конституційного ладу, творення Конституції України набуто значного досвіду демократичного державно-правового розвитку. У свою чергу такий стрімкий розвиток до правової держави, в якій реально існує надійний механізм забезпечення та захисту прав і свобод громадян, обов'язково потребує наукового аналізу правовий статус прокуратури, проблеми її реформування, особливості її діяльності та компетенції, нормативного підґрунтя забезпечення гарантій її діяльності на основі використання європейського досвіду. Реформування прокуратури у 2019 р. викликало неоднозначну реакцію при обговоренні та дискусіях як серед населення, так і науковців. Нова редакція Закону України «Про прокуратуру» сприймається фахівцями, правниками та громадськістю по-різному. Зараз ще немає усвідомлення нової ролі, прокуратури, відсутня і готовність сідати за стіл переговорів та говорити про нові функції, які вона має виконувати у відповідності до реформи. Серед перепон на шляху реформ є і глобальні проблеми. Зокрема, нерозуміння місії, яка стоїть перед прокуратурою. Зрозуміло, що якісні зміни розпочалася, але вони будуть тривати ще довго. Реформа прокуратури буде відбуватися не стільки під власним прапором реформи прокуратури, але у царині реформи процесу. Процес – це та сфера, де відбуватимуться дискусія та боротьба за повноваження та можливості. Саме тому важливо в результаті порівняння виокремити важливі аспекти, необхідні для реформування прокуратури в Україні.

При цьому існує наукова і практична потреба подальшого поглибленого вивчення й аналізу проблем щодо місця прокуратури в системі владних структур, її відносин з вищими, центральними, місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Переважна більшість наукових публікацій, з цих питань стосується дореформеного періоду, і в них, звичайно, не могли бути враховані зміни, що сталися у політико-

правових реаліях сучасної України. Необхідність реформування прокуратури, її становлення як незалежного державного органу, відповідно до принципів Конституції України та потреб розвитку українського суспільства, свідчить, що, насамперед, слід вирішити ряд питань на теоретичному рівні, тобто, тих, які стосуються теперішніх проблем конституційно-правового статусу національної прокуратури, використовуючи зарубіжний досвід. При цьому потрібно мати на увазі те, що в нашій країні прокуратура завжди відігравала важливу роль у системі органів, покликаних охороняти права та законні інтереси громадян і держави, вести боротьбу зі злочинністю та іншими правопорушеннями.

Незважаючи на велике значення для України обраної проблематики вона ще не піддавалась окремому, самостійному, дослідженню. Водночас необхідно визнати, що з питань порівняльно-правового аналізу прокуратури України і зарубіжних країн існує значна кількість публікацій таких авторів, як: Басков В., Даєв В., Добровольська Т., Зеленецький В., Козлов А., Кравчук В., Ломовський В., Маршунов М., Меженцева А., Михайленко О., Мурашин Г., Наулік Н., Новіков С., Рагінський М., Ремізов Є., Рябцев В., Савицький В., Сапожніков Ю., Тадевосян В., Чеканов В., Черв'якова О. та інших. Правовому статусу прокуратури в зарубіжних країнах приділяли увагу такі вчені, як Л.Р. Грицаєнко, Н.І. Мичко, Н.А. Голова, М.В. Косюта, Наулік Н.С., Тюрєнкова К. А., Демидов А. С. та інші.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є виявлення, на основі комплексного аналізу, загального та особливого в конституційно-правовому статусі, організації, функціонуванні та розвитку органів прокуратури країн – членів ЄС та України, з урахуванням особливостей національних правових систем, а також формулювання, через детальне вивчення позитивного досвіду правового регулювання прокуратури в цих країнах, рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України про прокуратуру.



Виходячи з названої мети дослідження, ми поставили перед собою такі **завдання:**

- вивчити та узагальнити результати наукових досліджень, в яких розкривається правовий статус прокуратури в Україні та в європейських країнах;
- сформулювати поняття і визначити ознаки та принципи діяльності прокуратури в Україні та в європейських країнах;
- розкрити завдання та функції прокуратури в Україні та в країнах ЄС, форми і методи їх діяльності ;
- розробити та обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення організації діяльності прокуратури в Україні на основі європейського досвіду.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що визначають конституційно-правовий статус і систему органів прокуратури в країнах ЄС та Україні.

**Предметом дослідження** є правова природа, принципи організації та діяльності, функції органів прокуратури України та деяких країн – членів ЄС, зокрема Франції, Німеччини, Польщі та ін.

**Методи дослідження.** При підготовці дослідження автор застосовував філософські, загальнонаукові та спеціально наукові методи пізнання, використання яких забезпечило достовірність знань і вирішення поставлених перед дослідником мети та завдань. Так, застосування системного та структурного методів дозволило дослідити співвідношення теорії і практики конституційно-правового статусу і діяльності прокуратури в Україні, запропонувати рекомендації щодо вдосконалення процесу реалізації законодавчих положень; порівняльно-правовий метод застосовано при дослідженні конституційно-порівняльного аналізу прокуратури в Україні та країнах – членах Європейського Союзу, а також відповідності Конституції та законодавства України стандартам та рекомендаціям Ради Європи та Європейського Союзу. Методи збору, аналізу і синтезу використано при

вивченні нормативних джерел, документів. Спеціально-юридичний метод, сутність якого полягає у фіксації державно-правової практики для встановлення зовнішніх ознак державно-правових явищ, їх відмінності одне від одного, відпрацювання визначень про них, застосовано при визначенні проблеми поняття, ознак, принципів статусу, порядку формування, складу і структури органів прокуратури України та Європейських країн. За допомогою функціонального методу проаналізовано є та вітчизняний правовий досвід функціонування конституційних моделей закріплення статусу прокуратури, зокрема форм і методів її діяльності. Метод узагальнення застосовано при підготовці висновків; методи багатофакторності, моделювання і прогнозування використано при розробці пропозицій і рекомендацій щодо подальшого вдосконалення законодавства України.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що положення і висновки, рекомендації та пропозиції, що обґрунтовані у дослідженні, створюють основу для формування сучасного розуміння статусу прокуратури в Україні, її місця у системі державних органів України, подальшого реформування та удосконалення її статусу та діяльності. Одержані результати можуть бути використані: в навчальному процесі при підготовці курсів, Судові та правоохоронні органи, Прокуратура України, „Порівняльне правознавство”, Прокуратура зарубіжних країн та ін.; для подальших наукових досліджень.

## **РОЗДІЛ 1**

### **ДОКТРИНАЛЬНІ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ ТА НОРМАТИВНА ФОРМАЛІЗАЦІЯ КОНЦЕПЦІЙ РОЗВИТКУ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ ТА В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (ЄС)**

#### **1.1. Наукові дослідження становлення та розвитку прокуратури в Україні та в країнах ЄС**

Формування держави України вимагає удосконалення державного механізму для підвищення ефективності його функціонування та надання йому відповідності вимогам часу.. На сучасному етапі розвитку України відчувається гостра потреба як докорінних структурних перетворень, так і впровадження нових підходів до розмежування й нормативного закріплення компетенції між усіма владними структурами і посадовими особами місцевого самоврядування. У цьому аспекті, на наше переконання, важливе значення має проблема оптимального конституційно-правового закріплення статусу прокуратури України.

На початковій стадії перебуває порівняльно-правовий аналіз законодавства України про прокуратуру і законодавчих актів інших держав, хоча такий аналіз дозволив би максимально використати позитивний досвід державного будівництва в цій сфері.

Норми Основного Закону, присвячені статусу прокуратури в Україні, з причин їх загального характеру дають досить широкий простір для тлумачень та інтерпретацій, що містить загрозу викривлення дійсних намірів законодавця, а відтак і проблем у діяльності національної прокуратури[1].

У вітчизняній юридичній літературі рівень наукового опрацювання питань конституційно-правового статусу прокуратури в Україні, зокрема нормативного регулювання, ознак та принципів, компетенції, гарантій діяльності, системи, завдань, функцій, форм та методів діяльності, а також відповідальності прокурорських працівників, ще є недостатнім. До того ж, сучасні погляди на місце прокуратури в механізмі держави є дещо іншими,

порівняно з недалеким минулим. В цьому аспекті уявляється цікавим і доцільним проаналізувати генезу наукових досліджень щодо конституційно-правового статусу прокуратури, приділивши увагу і тенденціям розвитку статусу прокуратур країн Європи, зокрема членів ЄС.

За роки незалежності в Україні було захищено ряд дисертаційних досліджень, в яких розглядалися різні аспекти статусу та діяльності прокуратури. Слід зауважити, що переважна більшість досліджень була присвячена питанням судоустрою; а також роботі прокуратури та адвокатури. Проте в світлі сьогоденної реформи всі ці питання потребують переосмислення, особливо в розрізі порівняльного правового дослідження.

Заслуговують на увагу наукові дослідження, зокрема кандидатські і докторські дисертації, підготовлені вже за часів незалежності України. Так, М. Косюта в 2002 р. захистив докторську дисертацію на тему “Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави” [2], в якій розглянуто питання, пов’язані з визначенням правового статусу прокуратури як одного з гарантів законності. Автор визначив місце прокуратури в системі поділу державної влади, стверджуючи, що вона є самостійною гілкою влади, а в перспективі може стати автономною частиною контрольно-наглядової влади. Окрему увагу приділив особливостям взаємовідносин прокуратури з іншими державними структурами.

Цікавим і пізнавальним є дисертаційне дослідження М. Мичко на тему “Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України” [3]. В роботі розглядаються функції прокуратури та організаційний устрій прокурорської системи України в перехідний період. На підставі історико-правового аналізу інституту прокуратури, особливостей його виникнення і розвитку української державності автор обґрунтовує положення, що прокуратура України повинна функціонувати як прокуратура змішаного типу, для якої функція звинувачення (кримінального переслідування) і функція нагляду за виконанням і дотриманням законів є пріоритетними й

рівнозначними. Розкривається змістова сторона функцій, що виконуються прокуратурою України. Визначено місце прокуратури в механізмі державної влади, досліджуються форми її взаємовідносин і взаємодії з органами законодавчої, виконавчої, судової влади й органами державного контролю. Значна увага в дисертації приділяється дослідженню проблем організаційного устрою прокуратури України.

Цікавими є дисертації В. Сухоноса – “Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури” [4], Т. Пікуля – “Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування)” [5], В. Бабкова – “Організаційно-правові проблеми контролю в прокурорській діяльності” [6], Л. Жилиної – “Прокурорський нагляд за додержанням законів при провадженні слідчих дій” [7], Р Жогана «Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні» [8].

Дисертацію на тему “Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян” [9], Є. Шевченко присвятив прокурорському нагляду за додержанням права громадян на звернення та розгляду заяв і скарг в органах прокуратури. Досліджується конституційне право громадян на звернення та гарантії його реалізації, визначено сутність прокурорсько-наглядового провадження за розглядом цих звернень громадян і їх підвідомчість органам прокуратури. Розроблено тактичні й методичні засади прокурорсько-наглядової діяльності по розгляді звернень громадян і нагляду за додержанням законів про звернення громадян в органах місцевого самоврядування. Розроблено і запропоновано методику здійснення аналітичної роботи з розгляду звернень громадян в органах прокуратури.

У 2005 році дисертацію “Проблеми підвищення ефективності діяльності прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді” [10] захистив В. Середа. В цьому науковому доробку проаналізовано шляхи підвищення ефективності діяльності прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді. При цьому увага зосереджується як на теоретичних так

і на практичних питаннях. Автор дисертаційного дослідження використовуючи наукову літературу, нормативно-правові акти, судову і прокурорську практику аналізує зміст підтримання державного обвинувачення в суді, і подає це як центральну конституційну функцію прокуратури. Досягнення автора у виробленні структурованої системи критеріїв, за якими можна оцінити ефективність вказаної прокурорської діяльності. Також вивчено тенденції підвищення ефективності підтримання прокурором державного обвинувачення, використовуючи міжнародно-правові рекомендації. Серед В. запропонував свою структуру Концепції підвищення ефективності підтримання прокуратурою державного обвинувачення в суді в умовах трансформації правової системи та реформи прокуратури.

Питанням діяльності прокуратури в Україні присвятили свої дисертації В. Шуба “Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти” [11], та М. Якимчук – “Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України” [12].

Цікавою є праця В. Чечерського “Конституційно-правовий статус органів прокуратури в Словаччині, Польщі, Чехії та Україні (порівняльно-правове дослідження)” [13]. Його дисертація присвячена компаративному дослідженню конституційно-правового статусу, організації й функціонування органів прокуратури в Словаччині, Польщі, Чехії та Україні. Вперше на рівні дисертаційного дослідження висвітлюється еволюція органів прокуратури в названих державах з 1989 року по теперішній час, причини та умови, які цьому сприяли, правові позиції практиків та науковців з цих питань. Досліджується місце прокуратури в системі органів державної влади у названих державах, особливості та принципи її системи, а також специфіка субординаційних відносин у ній, проблеми забезпечення гарантій діяльності цієї інституції та шляхи їх вирішення. Здійснено порівняльну характеристику завдань і функцій прокуратури в Словаччині, Польщі, Чехії та Україні.

Визначено як переваги, так і недоліки окремих видів прокурорського реагування в досліджуваних державах та обґрунтовується необхідність впровадження в Україні такого виду реагування прокурора, як “застереження”.

Потрібно зазначити, що проблема визначення місця прокуратури в державному механізмі стала активно обговорюватись лише в період перебудови кінця 20 ст. у зв’язку з впровадженням в державно-правову теорію і практику ідеї поділу державної влади. Для України принциповим є питання чіткого визначення місця і ролі прокуратури в механізмі держави. З цього приводу існують різні точки зору. Так, вітчизняний юристи О. Михайленко та В. Ковальський вважають, що особливості прокуратури як незвичайного державного інституту, не дають підстав для включення її до якоїсь однієї з гілок влади. При цьому, на їх думку, особливий характер діяльності прокуратури проявляється у тому, що вона здійснює як правоохоронний, так і право регулюючий вплив [14]. А Г. Мурашин у підручнику “Конституційне право України” визначає прокуратуру як інституцію, яка в системі поділу влади на три гілки значно посилює механізм стримувань і противаг, є органом державного нагляду за дотриманням законів. Ні за своїх генезисом, ні за характером функцій не належить до органів жодної гілки влади і не підпорядкований жодній з них [15, с. 530]. Подібну позицію займає і В. Малюга, наголошуючи що “...прокуратура України перебуває поза межами гілок державної влади” [16, с. 34].

Інша група авторів визнає державно-владний, правовий характер діяльності прокуратури і, починаючи визначати її правовий статус, вдається до слів “самостійний” або “незалежний”. Так, С. Юлдашев вважає прокуратуру автономним, самостійним органом влади із самостійним статусом, який знаходиться поза всіма гілками влади [17, с. 6]; В. Глаговський та М. Руденко підкреслюють, що це “незалежне (автономне) державне утворення в механізмі державної влади” [18, с. 43; 123, 19, с. 9-18],

Ю. Полянський вважає її “самостійною системою державних органів” [20, с. 12-18], а М. Курило [21, с. 10] – як самостійний вид державної діяльності. Л. Жиліна підкреслює особливий самостійний характер здійснення прокуратурою державної влади [22], а Ю. Шемшученко вважає, що “...принцип розподілу влади не обмежується тільки законодавчою, виконавчою й судовою владою. У більшості зарубіжних конституцій взагалі немає переліку влад” [23, с. 16–17]. Аналогічної позиції дотримуються і вітчизняні науковці В. Тацій [24, с. 20–21], Ю. Полянський [25].

З ідеєю знайти місце прокуратури, а не залишати її в безвладному просторі, виступив А. Мудров. На його думку прокуратуру слід віднести в систему судової влади [26, с. 53].

Окремі автори, зокрема Л. Грицаєнко, вважають, що “...прокуратура України на сьогодні має усі необхідні ознаки та атрибути, щоб називатися “прокурорською наглядово-контрольною владою” [27, с. 57]. Як самостійний орган влади розглядають прокуратуру Ю. Шульженко та О. Черв’якова [28, с. 11].

На нашу думку, виділяти прокуратури в окрему самостійну гілку влади було б концептуально невірно, особливо якщо взяти до уваги, що прокуратура України являє собою систему, складовими якої є чисельна кількість органів різного рівня. Як слушно зазначив А. Селіванов, проблема ролі і місця прокуратури є вже не скільки теоретичною, скільки юридично-практичною, так як від її авторитету, як правоохоронного органу, залежить спокій та стабільність розвитку суспільства і її ефективна діяльність є гарантію проти свавілля і беззаконня в державі [29, с. 12–13].

Розглядаються питання про доктринальні дослідження конституційно-правового статусу прокуратури в Україні, необхідно вивчити сучасні наукові праці вчених-правників України. Так, у праці Л. Грицаєнка “Конституційно-правовий статус прокуратури України” розкрито правову природу інституту прокуратури, досліджено питання його становлення та розвитку [27, с. 59].



У підручнику Л. Грицаєнка “Прокуратура в країнах Європи” досить детально аналізуються прокурорські системи країн Європи. Розкрито основні напрямки діяльності та реалізації функцій прокуратури в країнах Європи. Окреслено міжнародну діяльність та міжнародне співробітництво органів прокуратури країн Європи [30].

В контексті нашого дослідження заслуговують на увагу праці Наулік Н.С. та Тюренкової К. А., Демидова А. С. [31; 32].

Варто відзначити також енциклопедичний довідник “Правові системи країн світу” під редакцією професора А. Сухарева, в якому міститься характеристика сучасної правової системи держав, зокрема країн Європи, США, Канади, Австралії, Нової Зеландії, всіх держав СНД, а також окремих держав Азії, Африки та Латинської Америки. Ці країни представляють всі відомі юридичній науці правові системи сучасності: романо-германську, англо-американську, скандинавську, мусульманську, соціалістичну, а також змішані. Автори, презентуючи відомості про ту чи іншу країну, розкривають її конституційний лад, значну увагу приділяють судовій системі та іншим органам державного контролю і розслідування, зокрема прокуратурі [33].

Таким чином, опрацювавши доктринальні дослідження щодо статусу прокуратури в Україні та країн – членів ЄС, можна дійти висновку, що, тематика даної роботи є актуальною і свідчить про величезний інтерес наукової спільноти до проблеми діяльності прокуратури. З цих питань існує значна кількість публікацій значної кількості авторів, але комплексного дослідження не робилось.

## **1.2. Нормативно-правове регулювання організації діяльності прокуратури в Україні та в країнах-членів ЄС**

Так склалося історично, що правова система України належить до романо-германської правової сім’ї і головним джерелом права є закон, а не судовий прецедент. Саме тому у нас в державі значна увага приділяється вивченню та удосконаленню правових норм, які регулюють суспільні

відносини у державі, включаючи і конституційно-правовий статус прокуратури нашої держави. Виконання завдань і функцій, покладених на прокуратуру, потребує від її органів і посадових осіб постійної дієвої поведінки, що, в свою чергу, пов'язано з різними суспільними відносинами, що вимагають свого належного правового врегулювання.

Зі здобуттям незалежності в Україні розпочалася робота з оновлення нормативно-правової бази нашої держави. Прийнята 28 червня 1996 року Конституція України [1] стала правовим фундаментом, на основі якого здійснюється реформування українського законодавства. Однак інтенсивний законотворчий процес створив певні проблеми, які пов'язані із системним розвитком законодавства, його узгодженості та кодифікації. Положення Основного закону докорінно змінили статус державних органів, також і прокуратури як самостійного конституційного органу, який має виконувати правозахисну функцію.

Правові основи організації та діяльності прокуратури України забезпечують, насамперед, Конституція України 1996 року [1], Закон України “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 року [34], Закон України “Про прокуратуру” від 14 жовтня 2014 року [35], Кримінальний процесуальний кодекс України [36], Цивільно-процесуальний кодекс України [37], інші правові акти, а також визнані норми міжнародного права та міждержавні договори України, що регламентують її діяльність.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII від 2 червня 2016 року [38] запропоновано виключити з Конституції України розділ VII «Прокуратура», а приведені відповідно до міжнародних стандартів положення, що визначають статус прокуратури, включити до розділу VIII «Правосуддя». Більше того, зазнали певної трансформації функції цього органу. Зокрема, в даному нормативно-правовому акті запропоновано Конституцію України доповнити статтею 131-1, де передбачити діяльність прокуратури, яка полягає в том що: 1) підтримувати публічне обвинувачення в суді; 2) організовувати і

процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, під час кримінального провадження розв'язувати, відповідно до закону, інші питання, здійснювати нагляд за негласними і іншими слідчими та розшуковими діями органів правопорядку; 3) здійснювати представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Фактично всі положення Конституції України в той чи іншій мірі отримують деталізацію в законодавстві про прокуратуру, а також у практиці діяльності органів та установ прокуратури. На підтвердження зазначеної тези слід зауважити, що ряд статей Конституції України встановлюють основи конституційного ладу, здійснення державної влади на основі її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову, визначають статус конституційних органів, що має важливе значення для визначення місця прокуратури в правовій системі України, її місця в системі державних та громадських інституцій. Ст. 1 Конституції України проголошує Україну правовою державою [1], а це означає що діяльність усіх державних органів, в тому числі прокуратури, і посадових осіб базується на принципах: верховенства права; людина, її права і свободи, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою цінністю при цьому визнання, дотримання і захист прав і свобод людини та громадянина – обов'язок держави і її органів. Таким чином, саме на державу покладено обов'язок не тільки формально проголосити, але й забезпечувати та захищати права і свободи людини і громадянина, створити ефективний механізм захисту суб'єктивних прав громадян. Одним з ключових елементів такого механізму і є прокуратура, яка створена державою, і як частина механізму держави здійснює свою діяльність від імені України з метою забезпечення верховенства Конституції України, єдності законності, захисту законних прав і свобод людини та громадянина, публічних інтересів держави та територіальних громад.

Правова держава визнає існування громадянського суспільства. Громадянське суспільство і правова держава існують відносно незалежно, знаходячись в постійній взаємодії, що базується на принципі невтручання

одного в справі іншого і недопущення необґрунтованого владного втручання у відношення інститутів громадянського суспільства. Правова держава забезпечує умови для існування та розвитку громадянського суспільства, і органи прокуратури повинні брати участь у цій діяльності держави. Слід зауважити, що взаємовідносини правової держави і громадянського суспільства будуються на принципі взаємної відповідальності.

Базуючись на нормах Конституції України, прокуратура у своїй діяльності повинна керуватися не тільки принципом верховенства прав і свобод людини і громадянина, але й іншими демократичними цінностями: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ; поєднанням самостійності місцевого самоврядування і державного контролю і нагляду за його здійсненням; політико-правова система держави має на меті створити умови, забезпечуючи гідне життя і вільний розвиток людини; ідеологічний і політичний плюралізм, багатопартійність, рівність громадських об'єднань перед законом.

Зміни до Конституції 2016 року мали б презентувати нам нову прокуратуру, яка дійсно є адвокатом держави, і захищає інтереси потерпілих в суді. Але зміни просуваються дуже повільно. Прокуратура, яка в особі цілої системи прокурорів, не поспішає реформуватися, а тим більше переосмислювати свої функції. Однією з причин цього є фахова підготовка прокурорів.

Реформа прокуратури відбулася на законодавчому рівні, на якісні зміни ще треба почекати. Початок реформи прокуратури ми відносимо до 2014 року. Прокуратуру позбавили загального нагляду за органами державної влади, забрали слідчі функції, удосконалили структуру шляхом зменшення кількості місцевих прокуратур, провели поверхову переатестацію. При цьому ряд міжнародних експертів зауважили, суттєвих змін так і не відбулося. Що ж ми маємо сьогодні. Після приходу до влади у 2019 році новий президент підписав Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» [39]

за яким ліквідовувались військові прокуратури, змінилась структура прокуратури: місцеві стали окружними, регіональні – обласними, а Генеральна прокуратура - Офісом Генпрокурора. За законом прокурори мали здати тест на знання законодавства та пройти перевірку на доброчесність.

Загальновизнаним вважається той факт, що конституція будь-якої країни виступає міцним організаційним фактором законотворчості, його фундаментом. В ній визначено завдання, що стоять перед державою, закладено основи правової системи, сформульовано базові принципи, у відповідності з якими формується політична єдність суспільства, долаються конфлікти, будується вся політична і державна діяльність, закладаються основи законності і правопорядку. Тому ми вважаємо, що Україна застосувала вдалу формулу закріплення на конституційному рівні статусу прокуратури, коли визначено як призначення, так і функції прокуратури, які розкриваються в спеціальних законах.

Безумовно, положення Конституції України мають фундаментальне значення для формування правової бази діяльності національної прокуратури. Встановлюючи базові основи організації і діяльності прокуратури, вона одночасно передбачає необхідність конкретизації правового регулювання діяльності прокуратури спеціальним законом.

15 липня 2015 року набув чинності Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» (далі – Закон), крім пункту 5 розділу XII (крім підпунктів 3, 5, 8, 9, 12, 20, 42, 49, 63, 67), розділу XIII цього Закону, які набули чинності з 26.10.2014 [35].

Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII «Про прокуратуру» (крім пункту 8 частини першої статті 15, частини четвертої статті 16, абзацу першого частини другої статті 46-2, статті 47, частини першої статті 49, частини п'ятої статті 50, частин третьої, четвертої, шостої та одинадцятої статті 50-1, частини третьої статті 51-2, статті 53 щодо класних чинів) з набранням чинності нового Закону втратили чинність [34].

Прийняття Закону була викликана необхідністю реформувати органи прокуратури, зокрема, вдосконалити правовий статус, функції і повноваження прокуратури України та привести їх у відповідність із міжнародними стандартами.

1. Функція нагляду за додержанням і застосуванням законів прокуратури скасована.

Кабінету Міністрів України, а також профільним органам державної влади додається ця функція. Крім того, повноваження прокуратури у сфері суспільних відносин, не пов'язаних із кримінальним судочинством, обмежуються виключно представництвом інтересів громадянина або держави в суді (стаття 23 Закону).

Роль прокурора у сфері представництва інтересів держави носить виключно допоміжний характер.

2. Законом визначено повноваження прокурора щодо представництва в суді інтересів громадянина або держави.

Прокурор представляє в суді лише інтереси неповнолітніх, недієздатних чи обмежено дієздатних осіб, тих які не можуть самостійно захистити свої права у випадках, якщо законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Законом передбачено посилення ролі інституту безоплатної правової допомоги:

1) формування розгалуженої мережі центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги;

2) зміну дати (з 1 січня 2017 року на 1 липня 2015 року), з настанням якої така допомога надаватиметься усім категоріям осіб, передбаченим Законом України «Про безоплатну правову допомогу», зокрема особам, які мають незначний розмір доходів, дітям-сиротам чи дітям, позбавленим батьківського піклування, особам, які затримані правоохоронними органами, ветеранам війни.

Законом передбачено представництво інтересів громадянина в суді (частина друга статті 23).

Крім зазначеного, Закон також передбачає також представництво інтересів держави в суді (частина третя статті 23). Таке представництво здійснюватиметься прокуратурою лише у випадках порушення або загрози порушення інтересів держави.

Таким чином, організація та порядок діяльності прокуратури визначені Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. №697-VII з численними змінами та доповненнями. Як було вищезазначено закон закріплює правовий статус прокурора, порядок зайняття ним посади та порядок звільнення з посади, припинення і зупинення його повноважень. Однак діючі норми Закону України «Про прокуратуру» розраховані на врегулювання відносин щодо зайняття посади прокурора та звільнення його з посади, припинення і зупинення його повноважень на посаді у «перезавантаженій» та оптимізованій структурі органів прокуратури, Прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів з реформи органів прокуратури» від 19.09.2019 р. №113-IX передбачає переведення з Генпрокуратури в в офіс Генерального прокурора, обласних прокуратурах, окружних прокуратурах тільки після успішної атестації, яка якраз, в тому числі і через карантин призупинилася лише у разі успішного проходження ними атестації, яка проводиться у порядку, передбаченому нормами цього закону.

На сайті Офісу Генпрокуратури можемо спостерігати з кроками реформи.1 крок. Перезавантаження та оптимізація органів прокуратури.2 крок. Нова кримінальна політика та стандарти діяльності прокурорів,що буде сприяти ефективності кримінального розслідування.3 крок. Прокуратура для суспільства(сучасні механізми комунікації зсуспільством, програма захисту потерпілих і свідків,створення служби координаторів потерпілих і свідків,пере форматування приймалень громадян)4 крок. Нова модель людського та організаційного розвитку (професійний розвиток та мотивація

працівників прокуратури, оновлена процедура добору та стандарти професійної поведінки, справедлива система оцінювання якості роботи прокурора для кар'єрного зростання. 5 крок. Тренінговий центр.

Як ми бачимо, що у перспективі ми дійсно можемо отримати прокуратуру європейського зразка.

Крім Конституції та Закону України “Про прокуратуру”, повноваження прокурорів у судочинстві (у кримінальних, цивільних, господарських справах, справах про адміністративні правопорушення) визначаються процесуальним законодавством: Кримінальним процесуальним кодексом України [36], Цивільно- процесуальним кодексом України (ст. 13 та інші) [37], Кодексом України про адміністративні правопорушення (ст. 250 та інші) [40], Кодексом законів про працю (ст. 259 та інші) [41].

Важливо зазначити, що Закон України “Про прокуратуру” та інші нормативно-правові акти закріплюють і регулюють лише основи організації і діяльності органів прокуратури. Вони не регулюють усе різноманіття відносин, що виникають у роботі органів прокуратури.

Міжнародно-правовою базою діяльності прокуратури в Україні є меморандуми, угоди, протоколи тощо, серед яких найважливішими є угоди про правову допомогу і співробітництво Генеральної прокуратури України з прокуратурами інших держав [42, с. 31–32]. До них належать:

- Меморандум про порозуміння між Департаментом Генерального Аторнея Австралії і Генеральною прокуратурою України з приводу співробітництва в переслідуванні воєнних злочинців (20 серпня 1992 року);
- Меморандум про взаєморозуміння між Генеральною прокуратурою України та Міністерством юстиції Канади (25 вересня 1992 року);
- Протокол між Генеральною прокуратурою України і Генеральною прокуратурою Литовської Республіки про співробітництво у сфері надання правової допомоги (28 лютого 2000 року);



– Угода між Генеральною прокуратурою України і прокуратурою Російської Федерації про правову допомогу і співробітництво (21 травня 1993 року);

– Меморандум порозуміння між Генеральною прокуратурою України і Міністерством юстиції Сполучених Штатів Америки про співпрацю в переслідуванні нацистських воєнних злочинців (26 серпня 1993 року);

– Угода про правову допомогу і співробітництво між Генеральною прокуратурою України і Прокуратурою Республіки Грузія (4 липня 1994 року);

– Угода про співробітництво між Генеральною прокуратурою України та Верховною Народною Прокуратурою Китайської Народної Республіки (5 жовтня 1995 року);

– Меморандум про співробітництво та взаємодію в розслідуванні воєнних злочинів між Генеральною прокуратурою України і Державною службою прокуратури Англії та Уельсу (15 листопада 1996 року);

– Меморандум про співробітництво між Генеральною прокуратурою України і Федеральною прокуратурою Швейцарської Конфедерації в боротьбі з організованою злочинністю і відмиванням доходів (19 квітня 1999 року).

Вступаючи до Ради Європи та підписуючи асоціацію з ЄС, Україна прийняла на себе обов'язок побудувати нову прокуратуру, яка буде відповідати принципам цієї міжнародної структури [43].

Вважаємо, що при подальшому реформуванні статусу прокуратури, зокрема її функцій та повноважень, слід врахувати позицію Європейської Комісії “За демократію через право” (Венеціанська комісія), викладену у висновку від 13–14 жовтня 2006 року стосовно необхідності посилення незалежності прокуратури України від політичного тиску та досягнення деполітизації прокуратури, із зауваженням, що “існуюча роль прокуратури щодо захисту прав людини і громадянина має бути покладена в майбутньому на інші органи або виконуватися особами самостійно, за допомогою

адвокатів за їх власним вибором”, а також Рекомендацію Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1604 (2003), в якій зазначено роль прокурора у забезпеченні охорони законності.

В сучасній українській державі продовжується процес реформування прокуратури відповідно до міжнародних стандартів діяльності прокуратури, які визначені міжнародними нормативно-правовими актами та рекомендаціями Ради Європи. Серед них варто виділити: Європейські конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Рекомендації Rec(2000)19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, ухваленій Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року, Висновку Конференції генеральних прокурорів Європи (КГПЄ) № 3 (2008) «Роль прокуратури поза сферою кримінального законодавства», Висновку КГПЄ № 4 (2009) «Судді та прокурори у демократичному суспільстві», Висновку КГПЄ № 5 (2010) «Прокуратура та ювенальна юстиція – Єреванська декларація», а також Рекомендації Парламентської Асамблеї 1604 (2003), Звіті Європейської комісії «За демократію через право» та Рекомендації CM/Rec(2012)11, прийнятій Комітетом міністрів Ради Європи 19 вересня 2012 року (Рекомендація CM/Rec(2012)11) [30, с. 98]. Відповідно до Резолюції 1244 (2001 рік) Парламентської Асамблеї Ради Європи нашою держава зобов'язалася створити нову прокуратуру, яка відповідає європейським стандартам. Моніторинговий комітет Парламентської асамблеї Ради Європи у своєму висновку від 14 березня 2008 року наголосив, що реформування прокуратури України має ґрунтуватись і здійснюватись, виходячи з таких складових частин: внесення змін до Конституції, перегляду закону про прокуратуру, реформування кримінально-процесуального законодавства.

На сьогодні реформаторські заходи, що вже відбулися, на жаль, із багатьох причин ще не привели до позитивних і бажаних результатів. Крім того, криза соціально-політичного режиму породила проблеми в діяльності

правоохоронної системи, що викликало обґрунтовану критику систем прокуратури та інших правоохоронних органів України.

Слід взяти до уваги, насамперед кардинальні зміни, що відбуваються в сфері державного будівництва та ідеологічних відносин. Значна частина змін пов'язана з сучасною державно-правовою реформою, яка стосується й організації та діяльності державних правоохоронних органів, в тому числі й прокуратури України. Все це ставить перед органами прокуратури нові завдання, породжує нові проблеми. Саме тому на часі є питання приведення Закону України “Про прокуратуру” у відповідність із положеннями Конституції України та вимогами часу.

Щодо країн ЄС, то наприклад, законодавчими основами статусу і функцій прокуратури ФРН є кілька статей Судового акту і кілька статей Кримінального процесуального кодексу. Бачимо, що це лише основа організації без всякої деталізації. Решта положень про діяльність прокуратури перебувають в положеннях, прийнятих земельними міністерствами юстиції. Разом з тим про прокуратуру йдеться і в Конституції ФРН, де розглядаються питання правоохоронної діяльності, судоустрою, контрольних функцій [44, с.28].

Якщо розглянути статус прокуратури Франції, то сьогодні вона являє собою централізовану систему органів, що знаходяться під керівництвом міністра юстиції. Прокуратурі присвячено окрему главу у Кримінально-процесуальному кодексі Франції. Згідно з ним вона подає кримінальний позов і вимагає застосування закону.

Служба королівських прокурорів (далі – СКП) у Великобританії працює як самостійний та незалежний орган влади. Його діяльність координує Генеральний аторней. Правовий статус СКП закріплено в Кодексі королівських прокурорів. СКП очолює Генеральний королівський прокурор, який є незалежним у реалізації своїх повноважень.

Щодо інших країн, то статус прокуратури Республіки Польща визначено Конституцією та Законом про прокуратуру. Необхідно зауважити,

що в Конституції Республіки Польща нормативно було закріплено право прокурора звертатись до Конституційного суду, але на жаль не визначено функцій прокуратури (ст. 191) визначено було також заборону для прокурора набувати депутатський мандат (ст. 103) [45, с. 339-343]. Детально статус прокуратури Республіки Польща було врешті визначено Законом про прокуратуру від 20 червня 1985 року. В 2008 році згідно із змінами до закону прокуратура Польщі отримує статус самостійного державного органу і, автоматично, вилучається із Міністерства юстиції, а посада Генерального прокурора відділяється від посади Міністра юстиції. Новий Закон про прокуратуру у Польщі прийнятий парламентом 28 січня 2016 року, підписаний Президентом Польщі 12 лютого 2016 року. Закон набрав чинності 4 березня 2016 року з незначними винятками, що стосувалися переважно положень про військову прокуратуру, які набрали чинності 4 квітня 2016 року [45, с. 236]. Новий закон комплексно регулює засади функціонування прокуратури, змінивши положення, що діяли з 1985 року, які не відповідали потребам сучасної правової держави та викликам, пов'язаним із розвитком технологій та злочинності, зокрема терористичної злочинності та організованої. Втім, можна стверджувати, що держави колишнього соціалістичного табору обирали один з трьох шляхів подальшого розвитку прокуратури: 1) в складі виконавчої гілки влади; 2) в складі судової гілки влади; 3) як орган, який не входить до жодної з класичних гілок державної влади. Такі підходи було закріплено у нових редакціях законів про прокуратуру та конституціях.

Отже, аналіз правового статусу прокуратури в країн ЄС та інших зарубіжних країн дає підстави стверджувати, що закріплення правового статусу прокуратури та визначення її функцій залежить, в першу чергу від рівня усталеності демократичних цінностей та від місця і ролі її в системі органів державної влади. Так, для постсоціалістичних держав характерними є збереження функцій загального нагляду, кримінального переслідування тощо, однак чіткою є тенденція до суворого врегулювання законом переліку

та меж повноважень прокурора. Крім того, прокуратура має повноваження щодо участі в судових процесах поза межами кримінального судочинства та право звернення до суду з позовом за захистом своїх прав. У державах з усталеними демократичними традиціями місце й роль прокуратури або квазіпрокурорських органів (посадових осіб) варіюється. Залишається традиційною функція підтримання державного обвинувачення в суді і велика правозахисна роль прокуратури. Спільною для всіх моделей функцій прокуратури є, насамперед, відсутність особистої зацікавленості у розгляді справи, участь у судових процесах для захисту інтересів держави, а також визначення гарантій незалежності з боку держави для ефективного виконання прокурорами своїх функцій, хоча обсяг таких гарантій зазнає змін.

Сучасне реформування органів прокуратури має бути здійснено з урахуванням апробованої практики країн Європейського Союзу через гармонізацію вітчизняного законодавства.

Проаналізувавши доктринальні дослідження та нормативно-правове регулювання прокуратури в Україні та державах ЄС, можна сформулювати такі підсумкові узагальнення, висновки, пропозиції та рекомендації: аргументовано доведено, що однією з найгостріших проблем сучасної науки за даних умов розвитку держави стає проблема теоретичного обґрунтування конституційно-правового статусу прокуратури. Фактично всі положення Конституції України в тій чи іншій мірі отримують деталізацію в законодавстві про прокуратуру, а також практиці діяльності органів та установ прокуратури. На підтвердження зазначеної тези слід зауважити, що ряд статей Конституції України встановлюють основи конституційного ладу, здійснення державної влади на основі її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову, визначають статус конституційних органів, що має важливе значення для визначення місця прокуратури в правовій системі України, її місця в системі державних та громадських інституцій.

## РОЗДІЛ 2

### ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ В КРАЇНАХ ЄС ТА В УКРАЇНІ

#### **2.1. Поняття, ознаки та принципи конституційно-правового статусу прокуратури в Україні та в країнах ЄС**

У період євроінтеграційних перетворень, одним з головних напрямів є реформування системи органів кримінальної юстиції. У контексті цього також триває реформа органів прокуратури, оскільки останні були наділені широким спектром наглядових повноважень, що зумовило існування можливості для зловживань. Враховуючи те, що Україна буде правову державу та громадянське суспільство відповідно до системи європейських цінностей та стандартів, завдання та повноваження прокуратури мають змінюватися. Звичайно ж взірцем тут може стати досвід країн ЄС у вдосконаленні вітчизняної системи органів прокуратури.

В утвердженні верховенства права, забезпеченні порядку, побудованого на неухильному дотриманні загальнообов'язкових правил поведінки людей, які викладені у правових нормах, величезна роль і значення належить такому державному органу, яким і є прокуратура. Саме вона в умовах становлення демократичного суспільства, недосконалості та розбалансованості законів, незавершеної державно-правової реформи посідає особливе місце як інститут правоохоронної системи в боротьбі з правопорушеннями, в забезпеченні законності під час формування системи ринкових відносин у нашій країні [46, с. 33–34]. Роль та місце будь-якого державного органу визначається комплексом його ознак, рис та юридичних властивостей. Розкриваючи конституційно-правовий статус прокуратури в Україні та країнах ЄС, необхідно, насамперед, чітко визначитися з головними складовими частинами її статусу, до яких ми відносимо такі:

- правові норми, що закріплюють місце, роль і значення прокуратури в механізмі держави;
- правосуб'єктність (поняття, ознаки, порядок формування і підпорядкованість прокуратури та прокурорів, право видання прокурорами актів реагування) прокуратури;
- принципи конституційно-правового статусу прокуратури;
- систему органів прокуратури;
- компетенцію, тобто, насамперед, повноваження, як центральний елемент конституційно-правового статусу прокуратури;
- гарантії конституційно-правового статусу прокуратури;
- завдання та функції, як основні напрями діяльності прокуратури;
- форми і методи діяльності, які залежать від функцій і обсягу повноважень прокуратури;
- відповідальність прокурорських працівників.

Слід наголосити, що основні проблеми системи прокуратури породжені саме відсутністю чіткої визначеності її конституційного статусу. Тому ініціатива проведення реформ має завершуватися не розмовами, а конкретними діями по їх проведенню і впровадженню в практику.

Перед Україною постало питання, чи залишити прокуратуру України такою, як вона була, чи докорінно її реформувати, взявши за зразок прокуратури країн цивілізованого світу?[47] Водночас слід зауважити, що універсальних стандартів щодо побудови прокурорської системи у світі ще не вироблено. Проте вже сьогодні можна виділити такі моделі прокуратури, які характеризуються власним визначенням місця прокуратури в системі органів державної влади у:

- це в різній мірі самостійна інституція, що охороняє законність (Білорусь, Ірак, Росія, Куба, Еквадор та деякі інші);
- входить до складу виконавчої влади (Австрія, ФРН, Польща;
- на стику виконавчої та судової влади – Данія, Єгипет, Ізраїль, Румунія, Нідерланди, Японія та інші);

– є складовою судової влади (Франція, Бельгія, Італія, Грузія, Латвія, Молдова, Колумбія, Люксембург, Уругвай, Іспанія, Португалія, Вірменія, Фінляндія (до 1996 року входила до виконавчої влади) та інші);

- входять до складу законодавчої влади (Венесуела, Колумбія, Китай та деякі інші) [30, с. 63–64].

Враховуючи місце прокуратури в системі державних органів країн ЄС, у Л. Омельчук і А. Клітинська виділяють таку класифікацію: 1) прокуратура перебуває в складі міністерства юстиції (Бельгія, Німеччина, Данія, Нідерланди, Польща, Румунія, Франція, Естонія); 2) прокуратура входить до складу судової влади і функціонує при судах (Болгарія, Іспанія, Італія, Латвія); 3) прокуратура виділена в самостійну службу і є незалежною у своїй діяльності (Великобританія); 4) прокуратура виділена в самостійну систему й підзвітна Парламенту або Президенту або обом цим органам (Литва) [48, с. 290]. Посередником між судовою і виконавчою гілками влади в країнах ЄС переважно є прокуратура. Тому, щоб чіткіше зрозуміти структуру і роль органів прокуратури держав-членів Європейської Співдружності, потрібно їх розглянути детальніше відповідно до кожної окремої країни [49, с. 199].

Зокрема, у Німеччині прокуратура є складовою частиною органів юстиції, тобто належить до виконавчої гілки влади (міністерства юстиції). [44]. У деяких країнах, залишаючись формально незалежною системою, прокуратуру можна віднести до законодавчої влади. Підставою для цього є порядок призначення прокурорів та підзвітність прокурорів. В країнах де відсутній поділ влади на три гілки, прокуратура має зовсім інший статус. Це такі соціалістичні держави, як КНР, КНДР, Куба, В'єтнам.

Норми які регулюють статус та функції прокуратури розміщені в конституціях цих країн у загальній главі разом з положеннями про суди. Спробуємо, власне, виходячи з місця прокуратури в системі органів державної влади, поділити країни на чотири групи.

До першої групи віднесемо країни, у яких прокуратура є складовою міністерства юстиції. При цьому прокуратура може відноситися до органів



правосуддя виконувати свої функції при судах, а самі прокурори можуть бути частиною суддівського корпусу («магістратури»). США, Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, Румунія, Ізраїль, Японія, Естонія, Сирія – це ті країни, які належать до цієї групи. При цьому, в США і Канаді – Генеральний атторней, а у Франції й Естонії ці посади розділені. Якщо конкретизувати, то у значної кількості із перерахованих вище країн прокурори діють при судах. Наприклад, у Франції прокурори підзвітні міністру юстиції. Прокуратура Бельгії теж провадить свою діяльність під керівництвом Міністерства юстиції. Так перший генеральний прокурор і кілька його помічників – генеральних адвокатів працюють при Касаційному суді. Основна функція адвокатів – писати висновки з правових питань. виступають Компетенція генеральних прокурорів виступати в апеляційних судах і апеляційних судах по трудових спорах. Королівські прокурори або їхні заступники, які підтримують обвинувачення у кримінальних справах або дають висновки в деяких категоріях цивільних справ виступають у трибуналах першої інстанції і комерційних трибуналах.

Щодо країн, які належать до другої групи, то тут прокуратура входить до складу судової системи і знаходиться в судах або користується у межах судової влади автономією. До цих країн слід віднести Іспанію, Італію, Латвію, Болгарію. Так, в законодавстві Іспанії закріплено, що прокуратура допомагає юстиції в захисті законності, прав громадян та охоронюваного законом публічного інтересу в силу своєї функції або за клопотанням зацікавлених осіб, а також стежить щоб дотримана була незалежність трибуналів і захищає в них публічні інтереси. В цій країні відповідно до принципів єдності дій і ієрархічної залежності прокуратура виконує своє завдання. Генеральний прокурор очолює систему органів прокуратури країни. Він призначається на посаду за поданням Уряду Королем. Узгоджується ця посада з Генеральною радою судової влади. Якщо Генеральний прокурор є другою особою після голови Верховного трибуналу. Ще одна країна цієї групи – Італія. Тут прокуратура входить до складу судів

загальної юрисдикції. Правовий статус та функції прокуратури записані в Конституції Італії та Кримінальному процесуальному кодексі. Основні функції прокуратури досить звичні - це захист прав держави, контроль за дотриманням законодавства та справедливого здійснення правосуддя, юридичних осіб та недієздатних осіб; превентивні заходи щодо кримінальних злочинів; контроль за виконанням судових рішень.

Країни третьої групи надають прокуратурі особливого статусу. Тут виділена в самостійну систему і підзвітна парламенту або главі держави. Про ці держави ми уже згадували вище. Це В'єтнам, КНР, КНДР, Куба, Лаос, соціалістичні і і постсоціалістичні держави. У цих країнах на прокуратуру, поряд із загальноприйнятими функціями, зазвичай покладається загальний нагляд. У Конституціях цих країн прокуратури визначається як один із найважливіших органів. Специфічною ознакою цих країн є наявність прокуратури, яка виконує функції кримінального переслідування і прокуратури, яка займається загальним надглядом та захистом прав людини [45, с. 339-343].

Четверта група країн унікальна, так як прокуратури у нашому розумінні там взагалі немає. Якщо візьмемо Великобританію, то Генеральний атторней стоїть на чолі адвокатського корпусу. За необхідності атторней виступають на судових процесах як обвинувачі. Інша посадова особа - Директор публічних переслідувань підтримує обвинувачення у випадках коли слухаються особливо важливі кримінальні справи. Зкономірно що такаж ситуація спостерігається в багатьох колишніх англійських колоніях.

Виходячи із вищевикладеного можна констатувати, що більшості держав континентальної правової системи статус прокуратури записаний у їх основних законах-конституціях. Є держави де в конституціях окремою главою закріплений особливий статус прокуратури. Серед Європейських країн це Угорщина. Так було і в Україні до змін 2016 року. Як правило, у цих і деяких інших країнах конституційно закріплюються не тільки організаційні основи прокуратури, але і її основні функції (Азербайджан, Албанія,

Вірменія, Болгарія). Крім того, положення конституцій конкретизуються в спеціальних законодавчих актах про прокуратуру. Такі закони прийняті, зокрема, у колишніх радянських республіках.

У Італії, Франції та Німеччині норми що стосуються прокуратури записані в спеціальних законах чи процесуальних кодексах. Принципи організації і діяльності прокуратур прямо залежить від правової системи.

У Румунії, Іспанії закріплено такі конституційні принципи прокуратури: законності, неупередженості, ієрархічного контролю. Більшість з вищевказаних принципів не можуть бути застосовні до прокуратури в США – атторнейського відомства. Оскільки у даному відомстві не існує ієрархічної структури прокуратури. Тут політичній нейтральності протиставлена політична активність атторнеєв. Оскільки головним джерелом права в США є не закон, а судовий прецедент, то специфічним є і принцип законності [45, с. 339-343].

Зазначений конституційний статус прокуратур та подібних до них органів у різних країнах світу ставив нас перед вибором: по-перше, підпорядкувати прокуратуру якійсь із гілок влади – судовій, виконавчій чи законодавчій; по-друге, нічого не змінювати; чи по третє, визнати існування контрольно-наглядової влади і створити окремий розділ Конституції України.

Зазначимо, що в наукових колах України обговорювалися різні точки зору щодо подальшого реформування конституційно-правового статусу прокуратури. Висловлювалися думки, що підпорядкування прокуратури судовій чи виконавчій владі з огляду на наш український менталітет та історичний досвід існування прокуратури неоднозначно буде сприйняте як суспільством, так і законодавцем.

## **2.2. Система прокуратури в Україні та в країнах учасниках ЄС**

Прокуратура України – це впорядкована за єдиними принципами організації і діяльності система державних постійно діючих, контрольно-

наглядних, ієрархічно підпорядкованих, призначуваних органів і установ, головні елементи статусу якої визначені в Конституції України [1] та Законі України “Про прокуратуру” [9]. Значною мірою гарантованість статусу людини в Україні залежить від рівня ефективності діяльності органів прокуратури.

Враховуючи саме це, метою даного підрозділу є шляхом порівняння дослідити систему прокуратури в Україні та визначити її можливі шляхи удосконалення, використовуючи досвід провідних країн ЄС. Для досягнення поставленої мети необхідно застосувати системний аналіз вивчення структури прокуратури України, виявити проблемні питання в організації та діяльності прокуратури, прослідкувати тенденції європейських країн у напрямі вдосконалення системи прокуратури і на основі отриманих знань запропонувати шляхи розвитку єдиної централізованої системи прокуратури України.

Є різні підходи до розуміння поняття “система” у вітчизняній юридичній науці. Достатньо сказати, що визначень цього поняття існує близько сорока. Специфічно виокремлені з дійсності цілісні множини елементів, які об’єднані між собою сукупністю внутрішніх зв’язків або відносин – це визначення поняття з філософської точки зору. Система прокуратури України – це соціальна система, яка є завжди цілісною, а не сумативні. Вони - не проста сума, конгломерат, суміш чогось. Коли між об’єктами, які складають множинність, існують системоутворюючі зв’язки, які надають системі цілісності, нових якостей і властивостей. Поняття “система” означає цілісну форму організації взаємодіючих структурних елементів, що мають власну структуру і становлять єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин [50, с. 286].

Елементами системи прокуратури є її органи, що являють собою організаційно відокремлені установи єдиної централізованої системи, які в межах своєї компетенції здійснюють передбачені функції і виконують завдання від імені прокуратури загалом. Централізація органів прокуратури

означає підпорядкування прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня, наявність в останніх усіх повноважень підпорядкованих прокурорів, а також право вищих за посадою прокурорів розглядати скарги на дії і рішення прокурорів нижчого рівня [51].

Сучасна система органів прокуратури України має свою внутрішню структуру, елементами якої є окремі органи прокуратури, котрі, в свою чергу, виходячи із організації їх діяльності мають свою структуру. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні визначається, насамперед, Конституцією (Стаття 131<sup>-1</sup>.), де зазначено, що «В Україні діє, прокуратура яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом». Законом України «Про прокуратуру» 14 жовт. 2014 р. відповідно до Ст. 7. Закону України «Про прокуратуру» систему органів прокуратури становили:

- 1) Генеральна прокуратура України;
- 2) регіональні прокуратури;
- 3) місцеві прокуратури;
- 4) військові прокуратури;
- 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура [35].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19.09. 2019 року:

- 1.Офіс Генерального прокурора.
- 2.Окружні прокуратури.
- 3.Обласні прокуратури.
4. Спеціалізована антикорупційна прокуратура[39].

Офіс Генерального прокурора організовує та координує діяльність всіх органів прокуратури, забезпечує належне функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань та його ведення органами досудового розслідування, визначає єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності і роботу прокурора з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури, а також здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Офісу Генерального прокурора. Генпрокурору тепер надані нові інструменти: тепер буде затверджувати: стратегію розвитку прокуратури; систему оцінювання якості роботи прокурорів; порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів; порядок розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адмінпосади [52].

Єдність системи прокуратури України забезпечується:

- 1) єдиними засадами організації та діяльності прокуратури;
- 2) єдиним статусом прокурорів;
- 3) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності прокурорів;
- 4) фінансуванням прокуратури виключно з Державного бюджету України;
- 5) вирішенням питань внутрішньої діяльності прокуратури органами прокурорського самоврядування [35].

Офіс Генерального прокурора України очолює Генеральний прокурор, який має двох перших заступників та заступників, а також заступника Генерального прокурора - керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури..

У Офісі Генерального прокурора України утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура – лише перший крок в цьому напрямі, такий підхід потрібно розвивати і в інших сферах. Наприклад, в країнах ЄС все більше уваги приділяють злочинам у сфері навколишнього середовища, вивчають і збирають найкращі практики доведення правопорушень, що мають транскордонний характер в умовах, коли одна з країн (в якій, скажімо, відбулося забруднення) не хоче співпрацювати з іншою (що зіткнулася з наслідками) [53].

Вітчизняний правознавець О. Малишев зазначає, що як структура, так і процес управління в органах прокуратури – явища, які потребують постійного вдосконалення та раціоналізації [54, с. 34–36]. Функція раціоналізації системи управління як одна з основних функцій управління в першу чергу полягає у: 1) визначенні об'єктивних потреб, цілей, завдань і функцій, що поступово змінюються і оновлюються; 2) вдосконаленні відповідно до зазначених вище потреб структури системи та її окремих елементів; 3) підвищенні ефективності процесу управління та його правового регулювання; 4) роботі щодо покращення кадрового забезпечення системи; 5) поліпшенні наукової організації управлінської праці.

У «Концепції вдосконалення діяльності правоохоронних органів України» О. Баганець пропонує змінити порядок призначення Генерального прокурора. Пропонувати кандидатуру буде Президент України, але особу такого претендента повинні попередньо обговорити і на загальних зборах у прокуратурах регіонів та центральному апараті ГПУ, а також затвердити на

Всеукраїнській конференції працівників прокуратури України, участь у якій повинні брати найдосвідченіші і визнані авторитетами прокурори. Такий порядок призначення встановлений у Румунії і цей досвід варто було б враховувати [55].

Дослідження шляхів реформування структури системи органів прокуратури на основі її функціональної детермінації сприяє розробленню висновків і пропозицій щодо вдосконалення та розвитку правового регулювання діяльності в органах прокуратури, організаційно-управлінських правовідносин і актів їх реалізації; створенню засад належних правових підвалин для управлінської діяльності як провідного фактора оптимізації всієї діяльності прокурорської системи України.

Ще зараз можна дуже часто почути від колишніх прокурорів що найбільшою помилкою реформи є позбавлення її наглядових функцій. Задекларовані та законодавчо закріплені зміни не поспішають впроваджувати ні на місцях, ні в Офісі Генерального прокурора. В Українському кризовому медіа-центрі неодноразово велася дискусія і щодо світогляду який продовжує бути пануючим у прокуратурі. Переважна більшість людей розуміє, що прокуратура в такому вигляді як вона є це ще один наслідок радянської правової системи. Тому зараз ще немає ані усвідомлення цієї нової ролі, ані готовності сідати за стіл переговорів та говорити про нові функції, які вона має виконувати у відповідності до реформи. В кінцевому результаті метою реформи прокуратури має бути невідворотність покарання та забезпечення права на справедливий суд. Вже зараз зрозуміло, що реформа прокуратури відбуватиметься в процесі дискусії та боротьби за повноваження та можливості». Проблеми звичайно ж потрібно вирішувати. В цьому контексті варто виокремити пріоритетні напрями вдосконалення наприклад діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури :це впершу чергу гарантування відсутності впливу на професійну діяльність; належні фахова підготовка персоналу, технічне та матеріальне забезпечення [56, с.32].



Для мінімізації жорсткої централізації прокуратур слід було б, на наш погляд, звернутися як до історичного досвіду становлення прокуратури України на різних етапах її історії, так і до світового досвіду демократичних країн.

Система органів прокуратури постсоціалістичних країн формується відповідно до адміністративно-територіального поділу в Словаччині, Чехії, Угорщині й Польщі. У законодавчих актах про прокуратуру Чехії та Угорщини записано, що місце розташування прокуратур узгоджується з місцем розташування судів, що необхідно закріпити і в законодавстві України.

Важливо відмітити, що у Хорватії прокуратури формуються на території судів: районна прокуратура – на території одного чи декількох районних судів, обласна – на території обласного суду, а державна прокуратура – на території Республіки Хорватія. Система органів прокуратури Румунії і Болгарії функціонує відповідно до законодавства про суди [58, с. 56–57].

У Польщі структура прокуратури наступна: Генеральна прокуратура, апеляційна прокуратура, окружні, районні прокуратури. Якщо говорити про основні завдання, то їх можна визначити як: ведення досудового розслідування й контроль за ним; участь прокурора у судовому розгляді в апеляційному, окружному та адміністративному судах, кримінальне переслідуванні організованої злочинності й корупції; контролі за діяльністю прокуратур нижчих за ієрархією. Щодо районої прокуратури, то її функція полягає у забезпечення участі прокурора в засіданнях районного суду, розслідування важких кримінальних та економічних злочинів, контроль за досудовим розслідуванням. Ще одна цікава функція прокуратури, якщо рішення місцевих органів влади не відповідають закону, прокурор готує звернення щодо відміни цього рішення і приведення його у відповідність до закону. У випадку невиконання його вказівок, прокурор звертається до

адміністративного суду, щоб підтвердити недійсність постанови органу територіального самоврядування.

Прокуратура ФРН є незалежним органом виконання кримінальної юстиції, що перебуває на одному рівні з судами. На вершині ієрархії прокуратури знаходиться Федеральна прокуратура, проте прокуратури земель майже повністю автономні, що є наслідком історичного розвитку ФРН, коли реальна влада зосереджувалась на місцях, а центральна була дуже слабкою і обмеженою у функціях. Віднесення прокуратури ФРН до першої групи, про що йшлося в попередньому розділі, свідчить про те, що ця структура підпорядковується міністерству юстиції, міністру юстиції і міністрам юстиції земель відповідно.

До повноважень міністрів входить вироблення загальних рекомендацій по здійсненню розслідувань і підтримки держзвинувачення. Крім того поширена практика інструкцій по окремих справах, а також закономірними є неформальні прохання, побажання або поради прокуратурі по конкретних справах. Якщо говорити про особливості, то можна виокремити два основних аспекти: відносну незалежність прокуратур земель та підпорядкування Мінюсту. Якщо говорити про місце прокуратури ФРН, то вона займає позицію між поліцією і судами. Функції прокуратури широкі, від розслідування, розгляду справ і визначення покарань до підтримки державного обвинувачення. Кращі принципи і практики організації та функціонування цілком знайшли застосування в німецькій прокуратурі: конкурентна платня, кваліфікований персонал, чітка спеціалізація і відповідальність, постійні майстер-класи, дослідження і новації.

Прокуратура Франції являє собою централізовану систему органів, що знаходяться під керівництвом міністра юстиції.

На вищому щаблі французької прокуратури стоїть Генеральний прокурор, який знаходиться при Касаційному суді. Систему загальних судів Франції очолює Касаційний суд. Помічниками Генерального прокурора є Перший генеральний адвокат і 19 генеральних адвокатів. Доповнюють

структуру французької прокуратури генеральні прокурори із своїми помічниками при апеляційних судах, яким підпорядковуються прокурори Республіки, які перебувають у сфері впливу цих судів.

Прокурорами Республіки іменуються районні прокурори при трибуналах малого і великого процесів (інстанцій), що розглядають цивільні справи. При цьому прокуратура може виступати як так звана сторона, що приєдналась, даючи висновки стосовно законності позовів, а в деяких випадках подавати самостійні позови від імені держави.

У трибуналах великого процесу справи розглядаються, як правило, колегіально (не менше трьох суддів). Предметом їх розгляду є позови на суму понад 30 тис. франків, а також спори про нерухомість, усиновлення, громадянство тощо. А у трибуналах малого процесу справи завжди розглядаються суддями одноособово.

Кримінальні справи розглядають суди присяжних, виправні та поліцейські трибунали. Посадові особи прокуратури дуже близькі до суддівського корпусу (ті та інші іменуються магістратами), оскільки отримують однакову підготовку і в ході своєї кар'єри часто переходять з прокурорів у судді і навпаки [58].

Усі прокурори призначаються Президентом Франції за поданням міністра юстиції, який і керує діяльністю органів прокуратури. Він має право інформувати генеральних прокурорів при апеляційних судах про усі відомі йому випадки порушення кримінального закону, зобов'язувати їх самих порушувати кримінальне переслідування чи видавати розпорядження про це.

Отже, необхідним є приведення системи органів прокуратури у відповідність з вимогами Конституції України. При цьому необхідно врахувати, що виділяють два етапи реформування інституту прокуратури в Україні: перехідний період і етап політичної і правової стабілізації [53, с. 35].

Таким чином, систему органів прокуратури України можна визначити як упорядковану законом, згідно з принципом єдності, сукупність самостійних органів прокуратури, створених відповідно до

адміністративно-територіального устрою України та спеціалізації, що виконують взаємопов'язані завдання і функції, спрямовані на забезпечення єдиної законності, правопорядку, прав і свобод людини та громадянина.

### **2.3. Компетенція прокуратури в Україні та в країнах учасниках ЄС**

Компетенція (від латинського – *competentia*) – відповідність, узгодженість, в сучасному значенні означає сукупність встановлених у офіційній, юридичній чи неюридичній формі прав і зобов'язань, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, що визначають можливості цього органу або посадової особи взяти обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх здійснення, застосовувати у необхідних випадках засоби відповідальності тощо. Функції державних органів та їх посадових осіб встановлюється законодавчими актами, і, отже, її реалізація забезпечується засобами примусу.

Стосовно сутності повноважень державних органів, включаючи прокуратуру, то в етимологічному розумінні повноваження – це “право, надане кому-небудь для здійснення чогось” [50, с. 723]. Правові норми, які носять уповноважувальний характер, існують у всіх законах, що визначають правовий статус тих чи інших державних органів (у законі про прокуратуру – це, зокрема, ст.ст. 9, 10-1, 11, 15, 20, 35, 44 та деякі інші).

З приводу змісту поняття “компетенція” в юридичній літературі висловлені різні точки зору, домінуючою серед яких є та, що компетенція державного органу означає коло його повноважень. Однак, вивчаючи наукові праці, можна спостерігати спроби включити до поняття “компетенція” додаткові ознаки: функції державних органів; територію, на яку вони поширюються; галузеві завдання прокуратури; напрями прокурорської діяльності; взаємодію прокуратури з іншими державними і громадськими органами; забезпечення гласності в діяльності прокуратури і т.ін. [59, с. 47–48].

Компетенція є більш широким поняттям, ніж повноваження. Компетенція – це можливість виконувати певну діяльність, вирішувати певне коло питань, мати певні повноваження. Поняття “повноваження” є більш вузьким; вони конкретизовані за посадою або за функціональними обов’язками. Звідси зокрема і, назва “Уповноважений Верховної Ради України з прав людини”, “оперативний уповноважений карного розшуку”.

Так, на думку В. Долежана, поняття “компетенція прокуратури” може розглядатись у вузькому (сукупність повноважень) і широкому розумінні (сукупність повноважень плюс предмет відання прокуратури, тобто коло питань, у вирішенні яких вона може брати участь, а також межі відповідальності прокурорів за свою діяльність) [60, с. 384].

На нашу думку, трактування поняття “компетенція” повинно охоплювати, по-перше, сукупність прокурорських повноважень і, по-друге, визначений законодавством предмет відання, тобто коло питань, якими вона (прокуратура) повинна займатись. Водночас ледве є підстави включати до змісту компетенції прокуратури межі її відповідальності за належне здійснення нагляду та реалізацію інших функцій. Якщо йдеться про так звану позитивну юридичну відповідальність, то вона практично збігається з предметом відання. Що ж стосується негативної (ретроспективної) відповідальності працівників прокуратури за порушення службового обов’язку, то її слід розглядати не як частину компетенції прокуратури, а як одну з організаційно-правових гарантій забезпечення принципу законності в її діяльності.

Закон «Про прокуратуру» 2014 року з доповненнями фактично позбавив прокуратуру каральних і репресивних функцій, що було вимогою європейських інституцій. Положення закону насамперед, повністю скасували функції прокуратури із нагляду за додержанням і застосуванням законів (“загальний нагляд”). Основна роль у виконанні таких завдань тепер буде належати профільним органам державної влади. Такі зміни дозволять у перспективі уникнути дублювання повноважень прокуратури та інших

державних органів, на які покладаються повноваження щодо нагляду чи додержуються закони, що дозволить, з одного боку, чітко зрозуміти, котрий орган несе відповідальність за стан справ у конкретній сфері суспільних відносин, а з іншого – зменшити чисельність перевірок та інших заходів, які можуть зачіпати діяльність фізичних та юридичних осіб, насамперед у царині підприємницької діяльності. Повноваження прокуратури у сфері суспільних взаємин, не пов'язаних з кримінальним судочинством, тепер обмежуються лише її можливістю здійснювати дії, пов'язані з виконанням основної функції представництва інтересів громадянина або держави в судах.

Як наслідок, органи прокуратури позбавляються повноважень щодо прямого втручання у діяльність громадян, приватних підприємств і об'єднань поза сферою кримінального судочинства, зокрема права безперешкодного перебування в приміщенні приватних суб'єктів господарювання, вимоги і вилучення у конкретних осіб документів, виклику та отримання пояснень і тощо [35].

Виключається можливість здійснення прокурором представництва інтересів у суспільних відносинах, пов'язаних з виборчим процесом, створенням і діяльністю ЗМІ, а також політичних партій, релігійних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування, та інших громадських об'єднань. Сьогодні роль прокурора у сфері представництва інтересів держави має допоміжний характер і основну роль відіграватимуть профільні структури державної влади чи органи місцевого самоврядування, які в перспективі можуть самостійно звертатися до суду.

Як правило, у більшості країн Європи (Болгарії, Франції, Нідерландах, Польщі, Португалії, Шотландії та інших), прокурори мають компетенцію порушувати кримінальне провадження в усіх випадках, де вони представляють державний інтерес, зокрема щодо судового захисту державної власності.

У деяких країнах (зокрема, в Бельгії, Франції, Іспанії, Нідерландах, Португалії, Польщі тощо), прокурори уповноважені брати участь у

процедурах комерційного права, пов'язаних з реєстрацією, банкрутством чи ліквідацією юридичних осіб, їх платоспроможністю тощо.

Прокурори Португалії, Угорщини, Словаччини та деяких інших країн мають можливість проводити власне розслідування. У Хорватії, Литві, Монако прокурор може втручатись у поточні судові провадження, у тому числі шляхом подання апеляції, або у справи, у яких вже прийнято рішення. У ході такого втручання застосовується ряд засобів, якими не може користуватися приватна особа, наприклад, протест, попередження, зауваження, заперечення тощо.

Свої повноваження прокуратурами зарубіжних країн визначаються по-різному. Самостійними та незалежними установами прокуратури є в Болгарії, Угорщині, Хорватії, Іспанії, Словаччині, Компетенція цих прокуратур гарантується в першу чергу конституціями. У Бельгії, Чехії, Нідерландах, Польщі та Португалії такі функції деталізуються у Законі «Про органи прокуратури». Такі країни як Ірландія, Ліхтенштейн та інші, де компетенція прокурорів передбачена цивільно-процесуальним або адміністративним законодавством.

Підсумковий документ 6-го засідання Конференції Генеральних прокурорів Європи, яке відбулося 29–31 травня 2005 року в Будапешті, декларує те, що завдання прокурорів, які виходять за межі сфери кримінального провадження, є корисними та обґрунтованими; а тому рекомендується “ вирішити щодо необхідності надання прокурорам повноважень вживати заходи, які виходять за межі кримінальної юрисдикції”.

Вважаємо, що було б доречно запровадити розподіл повноважень прокуратури за видами злочинів та застосовувати досвід Республіки Італії. У цій державі розслідуванням злочинів в компетенції Управління прокурорів, яке очолює Генеральний прокурор. Управління розділене на робочі групи, які спеціалізуються на конкретних злочинах за видами. Наприклад, існує робоча група, що складається з сорока прокурорів, яка спеціалізується на

злочинах проти державного управління та хабарництві. Прокурор не може однаково повноцінно бути фахівцем у розслідуванні всіх видів злочинів. Виділення окремих груп прокурорів, які б спеціалізувалися на окремих видах злочинів, сприяло б досягненню ефективності в діяльності органів прокуратури[61,с.85].

Можемо стверджувати, що представницька діяльність органів прокуратури України, відповідає принципам, що діють у країнах-членах Ради Європи [62, с. 10].

Є ще одне дискусійне питання на якому ми зосередимо увагу –це місце прокуратури в системі державної влади зарубіжних країн.Законодавство Болгарії, Угорщини, Македонії, Польщі, Румунії, Словенії, Словаччини, Хорватії, Чехії якраз по-різному визначають місце прокуратури в системі державної влади [63, с. 146, 183, 225, 296, 331, 482]. Самостійне місце в цій структурі відводять в основних законах Македонії, Словаччини, Словенії та Угорщини.

У Конституції Македонії у розділі III “Організація державної влади” є норми які стосуються організації діяльності прокуратури. Це є ми можемо побачити в основному законі Словаччини,Угорщини і Словенії. У Конституції Болгарії питання, пов’язані з діяльністю цієї структури, регулюються главою VI “Судова влада”. Норми, які регламентують організацію діяльності Державної прокуратури Чехії, наведено у розділі III “Виконавча влада” Конституції цієї держави.

Як уже зазначалось вище, у Конституції Польщі глава 7 “Суд і прокуратура” (п. 2 ст. 64) вказано, Міністр юстиції виконує роль генерального прокурора. Прокуратура є частиною судової влади віднесено до судової влади Румунії(п. 1 ст. 131 Конституції Румунії). Тут також зазначено, що прокурори виконують свої обов’язки, підпорядковуючись міністру юстиції.

Як ми бачимо що у країнах членах ЄС в кконституціях закріплений статус їх прокуратур, що є значним внеском у розвиток інституту



прокуратури. Але це тільки загальні положення, а більш детальне правове регулювання цієї інституції здійснюється законами цих держав. Відповідно до законодавства цих країн, у Словаччині, Чехії, Угорщині та Польщі система органів прокуратури формується відповідно до адміністративно-територіального поділу цих країн. У законах про прокуратуру Чехії та Угорщини вказується про відповідність знаходження органів прокуратури і судів.

Вивчивши законодавства Угорщини, Польщі, Румунії, Словаччини, Хорватії, Чехії та Болгарії, можна дійти висновку, що основними функціями прокуратур у цих країнах є загальновідомі: підтримання обвинувачення у кримінальних справах; участь у приватному судочинстві у випадках, передбачених законом; нагляд за провадженням слідства поліцією та іншими органами (крім прокуратур Хорватії та Чехії); нагляд за додержанням законів під час виконання рішень судів у кримінальних справах, при застосуванні заходів примусової сили, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (крім прокуратури Хорватії).

Закони покладають на прокуратури Угорщини, Румунії, Словенії Польщі, участь у розробці заходів запобігання злочинам та подібним правопорушенням. Прокуратура Польщі координує діяльність у галузі розслідування злочинів інших державних органів (п. 7 ст. 3) [65, с. 34].

20 листопада 2017 року набула чинності норма перехідних положень Кримінального процесуального кодексу про підслідність злочинів, які до цього розслідувала прокуратура, Державному бюро розслідувань. Таким чином, склалась ситуація, коли прокуратура за законом втратила право розслідувати після 20 листопада нові кримінальні провадження щодо високопосадовців та військові злочини, а Державне бюро розслідувань, яке перейняло цю функцію, тільки недавно розпочало свою роботу. Слідчі прокуратури залишили за собою право завершити розслідування їх справ та розпочатих ними кримінальних проваджень. Одночасно слідчі прокуратури не мають права розслідувати нові кримінальні провадження, тобто ті,

відомості щодо яких внесені до ЄРДР після 20 листопада 2017 року. Право розслідувати кримінальні провадження з ознаками підслідності НАБУ слідчі органів прокуратури втрачають за будь-яких умов. У зв'язку з закінченням повноважень слідчих органів здійснювати розслідування, законом передбачена передача до НАБУ підслідних йому проваджень, зареєстрованих до грудня 2015 року [65].

Таким чином, реагування органів прокуратури на порушення закону може відбуватися лише в передбачених законом формах. Після того як прокуратурою буде встановлено порушення закону, вона має точно й у межах компетенції використано весь передбачений законодавством комплекс засобів прокурорського реагування.

Здійснивши вивчення нормативного закріплення гарантій конституційно-правового статусу прокуратури в Україні та окремих країн Європи, а також опрацювавши законопроекти і матеріали практики національної прокуратури, представляється можливим запропонувати шляхи якісного закріплення та забезпечення гарантій конституційно-правового статусу прокуратури в Україні, до яких, на наше переконання, слід підстави, за яких Верховна Рада України може задіяти інститут висловлення недовіри Генеральному прокуророві України;

На сьогодні прокурорів найбільше турбує питання незалежності прокуратури від політичного впливу. Це має бути головним завданням. Окрім того, у Законі слід чіткіше виписати повноваження прокуратури, її завдання та роль у системі органів державної влади [66, с. 633-636].

Із вищевикладеного можна підсумувати, що універсальної міжнародної визнаної моделі організації прокуратури чи подібних до неї органів немає. Україна має побудувати прокуратуру, яка буде відповідати європейським стандартам і активно та ефективно проводити захист як публічних інтересів, так і прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина.

## РОЗДІЛ 3

### ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ ТА В КРАЇНАХ ЄС: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

#### 3.1. Завдання та функції прокуратури в Україні та в країнах-членах ЄС

Поняття про функції прокуратури вимагає відповіді і на питання про їхню взаємодію з цілями та завданнями цього органу. Етимологічно ціль визначається як те, до чого прагнуть, чого намагаються досягти [50, с. 738], як “ідеальний, заздалегідь визначений результат людської діяльності, спрямований на перетворення дійсності відповідно усвідомленої людиною потреби”, як “безпосередній внутрішній спонукальний мотив людської діяльності”, а завдання – визначений, запланований для виконання обсяг роботи [50, с. 686]. Завдання порівняно з метою є більш приватними, конкретними й обмеженими.

Цілі, завдання і функції прокуратури – явища, що співвідносяться, тісно взаємопов’язані, але не збігаються. Їх не можна ні протиставляти, ні ототожнювати. З метою і завданнями прокуратури пов’язана її історична місія в той чи інший історичний період. Функції прокуратури, у свою чергу, виникають і розвиваються згідно з її історичними цілями і завданнями. Останні мають вихідне значення стосовно функцій прокуратури, є їх найближчою безпосередньою передумовою. У свою чергу функції прокуратури становлять собою засіб реалізації, виконання її цілей і завдань.

“Функція” є одним з важливих понять загальної теорії держави та права, що дозволяє розкрити зміст, структуру і межі діяльності як держави в цілому, так і будь-якого органу, в тому числі й прокуратури.

Поняття “функція” (з лат. – *здійснення, виконання*) є конституційним (п. 9 Перехідних положень Конституції України) і вживається щодо того, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів повноваження досудового розслідування до початку функціонування органів,

яким законодавчим актом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Разом з тим в Основному законі нашої держави наведений перелік функцій прокуратури в їх інституційному значенні. Однак, функції прокурора розглядають не лише в інституційно-правовому, але й у процесуальному аспектах. Зокрема, в науковій доктрині визначені три основні кримінальні процесуальні функції: обвинувачення, захист та вирішення справи по суті. Л. М. Давиденко, М. Л. Давиденко, П. М. Каркач зазначали, що діяльність прокурора у кримінальному провадженні є багатогранною і складається із двох функцій: охорона прав і законних інтересів учасників кримінального провадження та підтримання режиму законності у цій сфері, а також обвинувачення (кримінальне переслідування) осіб, які вчинили кримінальне правопорушення [67, с. 225-226]. Отож, незалежно від того, яку наукову позицію брати за основу, функція обвинувачення для прокурора є беззаперечною.

Про функції прокуратури йдеться також у ст. 2 Закону України “Про прокуратуру”, яка так і називається “Функції прокуратури”. На прокуратуру покладаються такі функції:

- «1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. [9].

У правовій науці саме поняття “функція” залишається не зовсім визначеним, хоча цій проблемі і присвячувалось не одне дослідження,

зокрема І. Вернидубова [68, 69], Л. Давиденка [70], В. Коржа [71], О. Литвака, П. Шумського [72], Г. Мамедова [73], М. Мичка [74]. Зазначене питання потребує подальшого дослідження, враховуючи значення функції як для теорії, так і для практики органів прокуратури в сучасних умовах державотворення.

Функції прокуратури зумовлюють її тип, роль, значення та місце в державному механізмі, а також її структуру, систему і спрямованість конкретної діяльності. Система функцій впливає на соціальну призначеність органів прокуратури та історично зумовлює завдання прокурорського нагляду. Відомо, що Петро I створив прокуратуру як “око государеве”, тобто першочергово перевага надавалася наглядовій функції. Якщо система функцій прокуратури розширюється, має змінюватися і структура її органів та система загалом, так як виконання конкретних функцій вимагає створення для цієї мети окремих структурних підрозділів прокуратури.

Неабияке значення функцій у державній діяльності, та діяльності прокуратури, динаміка їх розвитку, зокрема на конституційному рівні, постійно потребує наукового дослідження даної проблеми. Проте зміст поняття “функція” не залишається однозначним. Достатньо, що свого часу тільки у сфері управління існувало понад двадцять інтерпретацій цього поняття [75, с. 106]. У правознавстві під функцією, як правило, розуміється основний напрям, окремий вид діяльності, пов’язаної з цілями, завданнями, сутністю, призначенням, особливостями та її формами, методами, рівнем, особливостями законодавчого усталення, відповідно державної діяльності, а інколи функція зводиться якраз до призначення і ролі кожного окремого суб’єкта діяльності [76, с. 117].

Таким чином, не існує універсального визначення поняття “функція”. Можна лише з існуючих позицій щодо функцій виділити деякі загальні елементи. Це, насамперед, те, що функція в її динаміці включає певну діяльність відповідних осіб, що складається з окремих їхніх конкретних дій. Тобто функція має функціонувати, для чого вона і призначена. Однак

власне діяльність – це ще не визначення функції, а практичне її втілення у межах завдань, покладених на прокуратуру, та відповідно до компетенції, якою наділені її органи для виконання покладених на них завдань і функцій.

Поширене визначення функції через “напря́м” відповідної діяльності також не зовсім точний, адже “напря́м” діяльності – не що інше, як шлях розвитку, лінія, курс руху, спрямування до зазначеної мети. Усі ці ключові слова визначення відірвані від самої суті призначення функції, яка є більш складною, порівняно з напрямом. Окрім того, в межах однієї функції можна виділити кілька напрямів, видів процесуальної діяльності, враховуючи предмет і об’єкт наглядової функції, яка була передбачена Конституцією України (ст. 121) і виключена на підставі Закону № 1401-VIII від 02.06.2016 р. [38].

Дещо умовно функції прокуратури можна визначити як вид діяльності її органів і посадових осіб, здійснювані в межах їхньої компетенції і зумовлені самостійним призначенням прокуратури, що не входить у відомі гілки державної влади, спрямовані на виконання покладених законом на прокуратуру, зумовлені передусім конституційними функціями і обмежені ст. 2 Закону України “Про прокуратуру”, де зазначено, що “на прокуратуру не може покладатися виконання функцій, не передбачених Конституцією України і цим Законом”. Однак уже з цієї норми даного Закону випливає, що функції можуть бути не тільки конституційними [77, 167].

Прокуратура, як і будь-який інший орган держави, існує остільки, оскільки вона функціонує, тобто “живе”. Звідси і важливе пізнавальне і практично-прикладне значення поняття “функції прокуратури” [78, с. 67].

Найбільш детально розробленим у сучасній юридичній літературі і значущим у теоретичному та практичному плані є визначення функцій прокуратури як такого виду її діяльності, що: обумовлюється соціальним призначенням прокуратури, вираженим у її завданнях; характеризується певним предметом відання; спрямованим на вирішення цих завдань і вимагає використання певних повноважень і правових засобів. Не сприяє

конкретизації поняття “функції прокуратури” насамперед відсутність чітких законодавчих установок. Як уже зазначалося, у чинному законодавстві України, а саме в Конституції й у Законі України “Про прокуратуру”, законодавець не розкриває поняття “функції прокуратури”, хоча перелік цих функцій у зазначених документах додається. Слід зазначити, що цей термін використовується також у законодавстві про прокуратуру Бразилії, Росії, Латвії й Естонії. Азербайджанські, білоруські, грузинські законодавці замість терміна “функція” у назві статті, що встановлює перелік функцій прокуратури, вживають вислів “напрямок діяльності прокуратури”. В інших випадках паралельно вживаються терміни “компетенція” (наприклад, ч. 1 ст. 221 Конституції Португалії 1976 року), “повноваження” (наприклад, п. 1 ст. 124 Конституції Молдови 1994 року) “обов’язок” (наприклад, ст. 144 Конституції КНДР 1972 року, ч. 1. ст. 148 Конституції Албанії 1998 року, ст. 106 Конституції Македонії 1991 року) [79, с. 55–56].

Правознавець Л. Грицаєнко під функціями прокуратури розуміє вид діяльності, що визначається соціальним призначенням прокуратури, виражається в її завданнях і характеризується конкретним предметом вивчення, який спрямований на вирішення певних завдань і потребує використання притаманних цьому виду діяльності повноважень і правових засобів [30, с. 15].

Ми під функціями прокуратури розуміємо напрям діяльності її органів і посадових осіб, що здійснюється в межах їхньої компетенції, обумовлюється соціальним призначенням прокуратури і спрямований на виконання покладених законом на прокуратуру завдань.

Розуміння функцій прокуратури має пов’язуватися одночасно з основними напрямками діяльності прокуратури і її соціальною значущістю. Прокуратура виконує своє соціальне призначення за допомогою здійснення відповідних функцій, що становлять собою стійко сформовані основні напрями діяльності цього органу. Тому, розкриваючи зміст будь-якої функції

прокуратури, необхідно мати на увазі зв'язок призначення прокуратури як державного інституту з напрямом його діяльності.

Упродовж значного часу існування прокуратури в різних країнах вона була причетна до захисту інтересів людини і громадянина, що впливало з її головної функції – кримінального переслідування. У ст. 2 Закону Союзу РСР “Про прокуратуру СРСР” від 30 листопада 1979 року серед завдань прокуратури було виділено захист “соціально-економічних, політичних і особистих прав і свобод громадян, проголошених і гарантованих Конституцією СРСР і радянськими законами” [80].

Аналогічна норма закріплена у п. 2 ст. 4 Закону України “Про прокуратуру” 1991 р., на органи якої покладено захист від неправомірних посягань, “гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародно-правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини і громадянина” [34]. У Конституційному договорі між Верховною Радою України і Президентом України, укладеним 8 червня 1995 року, в п. 2 ст. 43 зазначено, що прокуратура здійснює нагляд за додержанням законодавства з питань прав і свобод громадян, а відповідно до п. 7 – також “захист майнових та інших інтересів громадян...”, поряд із захистом інтересів юридичних осіб та держави [81].

Як показує сучасна історія України, процес вироблення методологічних засад реформування прокуратури затягнувся і все ще триває, і що цілком зрозуміло, оскільки зміна її конституційно-правового статусу повинна відбуватися лише за умови вироблення науково-обґрунтованої та дієвої моделі. Слід визнати, що на сучасному етапі розвитку в Україні ще не вироблено теоретико-методологічного підґрунтя для визначення мети, завдань, системи та функцій органів прокуратури. Спроби сформулювати мету та завдання прокуратури відповідно до окремих функцій і напрямів її діяльності зроблено у працях вітчизняних та зарубіжних правників В. Долежана, О. Михайленка, М. Мичка [82, с. 98–100], А. Козлова, В. Рохліна



та інших, проте єдиної узгодженої позиції ще не вироблено.

Підтримуємо позицію Є. Поповича, який вважає, що відсутність нормативного закріплення мети діяльності органів прокуратури є одним з факторів, що сприяє існуванню діаметрально протилежних позицій науковців і практиків щодо подальшого розвитку цього державного органу, його функцій та повноважень: адже якщо не існує визначеності в результаті, на який має бути спрямована діяльність прокуратури, неминуче виникатимуть різні тлумачення [83, с. 65]. М. Мичко висловив позицію, що мета прокуратури – затвердження в країні верховенства закону. До складових елементів цієї мети входять такі завдання: 1) захист прав та законних інтересів людини, громадянина і держави; 2) забезпечення законності в діях органів державної влади й управління; 3) зміцнення правопорядку [3, с. 13].

У Законі України “Про прокуратуру України” так і не визначена мета, але визначено засади діяльності прокуратури:

- 1) верховенства права і визнання людини, її життя та здоров’я, честі та гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю;
- 2) справедливості, законності, неупередженості та об’єктивності;
- 3) територіальності;
- 4) презумпції невинуватості;
- 5) незалежності прокурорів;
- 6) політичної нейтральності прокуратури;
- 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;
- 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;
- 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;

10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [35].

За своїм змістовим навантаженням завдання прокуратури мають бути скореговані саме в напрямі гарантування демократичних засад діяльності прокуратури, головним з яких є захист і гарантування прав і свобод людини та громадянина в Україні.

У спеціальній науковій літературі дослідження завдань прокуратури вже здійснювалося, при цьому доречно навести ряд позицій з цього питання. Так, А. Козлов, завданням прокуратури називає забезпечення виконання законів [84, с. 4]; В. Рохлін під завданням прокуратури розуміє здійснення нагляду і правильну постановку боротьби зі злочинністю [85, с. 4]; А. Козаріна – забезпечення єдності законності, охорону прав громадян, боротьбу з правопорушеннями, координацію діяльності правоохоронних органів [86, с. 43]; А. Голіна – відповідність закону правовим актам і своєчасність застосування заходів щодо усунення правопорушень [87, с. 60–61]. Вважаємо, що з такими визначеннями не можна погодитися, оскільки, по-перше, відсутність системного бачення єдності мети та завдань прокуратури надає останнім фрагментарного характеру, а по-друге, деякі з них дуже розмиті і потребують додаткового тлумачення.

З огляду на вищевикладене, вважаємо за доцільне окреслити такі завдання органів прокуратури України: 1) захист гарантованих Конституцією та законами України особистісних, соціальних, політичних, економічних, культурних та інших прав і свобод людини та громадянина та їх об'єднань; 2) захист закріплених Основним Законом і законами України територіальної цілісності, конституційного ладу, політичної та економічної систем; 3) забезпечення та сприяння законності в діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності.

Саме чітке визначення мети і завдань дозволить отримати правильні орієнтири під час реформування функцій та системи прокуратури України та сприятиме ефективності в її діяльності.

Однією з основних функцій діяльності прокуратури є: підтримання публічного обвинувачення в суді.

Підготовка прокурора до підтримання публічного обвинувачення в суді передбачає: аналіз інформації, отриманої під час вивчення кримінального провадження; визначення кола та послідовності питань, які підлягають з'ясуванню під час розгляду в суді; планування судових дій, спрямованих на збирання й перевірку доказів, що підтверджують версію обвинувачення; розроблення тактики підтримання публічного обвинувачення [88].

Внесення прокурором обґрунтованих, заздалегідь продуманих, аргументованих клопотань і пропозицій щодо порядку проведення судового слідства є надзвичайно важливим у резонансних кримінальних провадженнях, коли потрібно визначити послідовність допитів підсудних, потерпілих або свідків за окремими епізодами злочинної діяльності чи досліджувати докази стосовно підсудних в тій послідовності, що відповідає їхнім ролі та ступеню участі в учинених кримінальних правопорушеннях, а також їхнє ставлення до вчиненого злочину (визнає чи заперечує свою провину). Таким чином, сучасний публічний обвинувач є активною стороною кримінального процесу, яка має правильно, чітко, законно й оперативно реагувати на нестандартні ситуації та гідно вирішувати їх.

Ще одна з функцій - представництво інтересів держави у суді у виключних випадках і в порядку, який визначений законодавством. Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» можемо стверджувати вже про зовсім новий підхід до допуску особи прокурора до участі у справі, а саме: через значимість обґрунтування останнім наявності підстав для представництва саме прокурором інтересів громадянина чи держави в суді. Згідно з попередньою редакцією Закону, прокурор самостійно константував підстави представництва інтересів у суді та форми здійснення цього представництва. Отже, право визначати наявність чи відсутність підстав до представництва інтересів громадянина або держави належало виключно особі прокурора. Однак варто зазначити, що і тоді суди в окремих випадках

давали оцінку обґрунтованості підстав для представництва прокурором побажань позивача. Законом передбачено, що прокурор здійснює представництво в судовому органі інтересів громадянина (громадянина України, іноземця ) в випадках, якщо така особа не спроможна самотійно здійснити захист своїх порушених прав чи оспорювані права через недосягнення повноліття, недієздатність чи обмежену дієздатність, а законні представники або органи, котрим законом надано право захищати права і свободи цієї особи, не здійснюють або неналежним чином захищають її. У випадку представництва інтересів держави прокурор наділений функціями представляти її інтереси, якщо захист цих інтересів неналежно здійснює або неналежним чином здійснює орган держави, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт влади, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а ще у разі відсутності такого органу.

Аналізуючи досвід різних держав, можна дійти висновку, що Україна увібрала найкращі сторони проведення атестації прокурорів, сформувавши систему всебічної перевірки рівня їх професіоналізму. Так, атестація органів прокуратури в Польщі та Румунії передбачає складання іспиту на знання законодавства і його застосування в практичному контексті, а в Болгарії іспит складається із вирішення навчальної судової справи та усного іспиту. В Нідерландах замість іспиту проводять низку співбесід, водночас не виключаючи можливості вирішення навчальної судової справи [89].

Більш детально розглянемо функції прокуратури на прикладі Франції. Прокуратура Франції порушує кримінальну переслідування, здійснює контроль за досудовим слідством, підтримує обвинувачення в суді. При здійсненні своїх функцій прокурор має право безпосередньо вимагати сприяння публічних збройних сил. Генеральному прокурору підкоряються всі посадові особи прокуратури в районі компетенції апеляційного суду (ст. 37 КПК Франції). Посадові особи та агенти поліції знаходяться під наглядом прокурора. Він може доручити їм збирання будь-яких відомостей, які він вважає корисними в інтересах найкращого здійснення правосуддя (ст. 38

КПК Франції). Прокурор Республіки проводить особисто або розпоряджається про виконання будь-яких дій, необхідних для розшуку і переслідування осіб, винних у порушенні кримінального закону. З цією метою він керує діяльністю посадових осіб і агентів поліції на території, що знаходиться в районі компетенції трибуналу, при якому він перебуває. Він має всі повноваження посадової особи судової поліції (ст. 68 КПК Франції). Попереднє слідство проводиться слідчими суддями - магістратами судового рангу. Положення слідчого судді двоїсте: він знаходиться в організаційному підпорядкуванні у судових інстанцій, але в процесуальному відношенні залежить від прокуратури, діючи в межах її вказівок (ст. 51 КПК Франції). Якщо слідчий суддя вбачає в зібраних ним матеріалах складу злочину, справа за згодою прокурора направляється на розгляд обвинувальної камери. Обвинувальна камера є при кожному суді і виступає в якості слідчого органу другої інстанції. Вона виступає також як органу засудження і нагляду за діяльністю судової поліції, має низку адміністративних положень щодо слідчих суддів. Прокурор здійснює нагляд за законністю дій обвинувальної камери, володіючи великими повноваженнями. Прокурор може впливати на рішення про кваліфікацію поліцейських службовців, має право усувати їх від посади в разі порушень службової дисципліни і вимог закону. За законодавством Франції (ордонанс № 59-1 від 2 січня 1953 рік, і ін.), Ст. 31 і 32 Кримінально-процесуального кодексу, «прокуратура в кримінальному процесі здійснює кримінальне переслідування і вимагає застосування закону. Вона забезпечує виконання судових постанов». Функція "вимагати застосування закону" в істотній мірі за змістом відповідає нагляду за виконанням законів. Відповідно до ст. 751-2 ордонанс № 59-1 в цивільному процесі прокуратура офіційно бере участь в розгляді справ, зазначених законом. Вона здійснює "нагляд за виконанням законів, судових постанов і рішень". Вона офіційно домагається такого виконання у випадках, коли "це необхідно в інтересах публічного порядку".

У Франції прокурор активно виступає в цивільному процесі або в якості самостійної боку, або як третя - асоційована - сторона, зусилля якої прямують на сприяння суду у виробленні укладення по суті справи. При цьому прокурор не виступає на боці жодної зі сторін, а сприяє відшукування об'єктивної істини як представник держави в суді. У ряді випадків участь прокурора в цивільному судочинстві є обов'язковим, виходячи з того, що прокурор розглядається в якості "законного представника товариства". Обов'язкова участь прокурора в відповідно до закону потрібно при розгляді:

- всіх суперечок з питань громадянства;
- для захисту інтересів неповнолітніх, якщо виникає загроза їх здоров'ю, освіті або безпеки;
- для захисту інтересів і прав інвалідів;
- для захисту інтересів осіб з психічними патологіями;
- при вирішенні деяких питань у сфері комерційних відносин (дотримання закону при реалізації майна збанкрутілої фірми і т.п.);
- коли при вирішенні справи порушуються питання державної ваги.

Із прийняттям у Франції 2 березня 1959 року нового кримінальнопроцесуального кодексу (КПК Франції), основні положення якого діють і донині [90, с. 9, 285; 18, с. 7; 66, с.49; 10, с. 319], питання, кому належить керівництво попереднім слідством – прокурору чи слідчому судді – є дискусійним. Наприклад, К.Ф. Гуценко вважає, що попереднє слідство у Франції проводить слідчий суддя, то ді як роль прокурора є керівною лише щодо органів судової поліції під час дізнання [90, с. 296, 328]. А.В. Молдован зауважує, що прокурор здійснює керівництво судовою поліцією у Франції (може дати розпорядження про проведення всіх дій, необхідних для розшуку й переслідування осіб, винних у порушенні кримінального закону). Тоді як попереднім слідством займається слідчий суддя, для якого ця функція є прерогативною. При цьому обов'язок доказування на практиці під час попереднього розслідування покладено саме на слідчого суддю, який самостійно в таємній і письмовій формі збирає докази, а прокурор лише

наглядає за такою діяльністю [48, с. 52, 85, 124–125]. Подібну думку висловлює Л.В. Головка: ще при підготовці КПК Франції 1958 року сформований такий принцип, як незалежність слідчих судів від прокуратури [91, с. 68]. Точки зору про те, що у Франції розслідуванням справ займається слідчий суддя, дотримують ся також В.Є. Чіркін [92, с. 392]. Проте інші дослідники керівництво попереднім слідством у Франції відносять до компетенції прокурора. Так, В.М. Додонов зазначає, що прокурор здійснює пряме керівництво попереднім слідством у Франції, а його повноваження на цій стадії характеризуються як контролюючі щодослідства і навіть як пряме керівництво слідчим суддею [93, с. 41, 48–49, 55–56]. У багатьох своїх дослідженнях Л.Р. Грицаєнко наголошує, що слідчий суддя лише провадить попереднє розслідування або організовує його, однак справжнім керівником цієї стадії є прокурор [30, с. 111–121; 24, с. 153–155]. Тобто погляди дослідників кримінального процесу Франції щодо того, кому належить керівна роль при проведенні досудового розслідування, розділилися. Одні вчені відносять цей інститут до повноважень слідчого судді, а другі – до повноважень прокурора. У зв'язку із цим постає не обхідність вивчити окреслене питання шляхом аналізу тих норм КПК Франції, в яких визначено повноваження прокурора та слідчого судді. За результатами такого дослідження можна отримати відповідь на запитання, кого ж вважати процесуальним керівником попереднього слідства у Франції. Розпочинати дослідження інституту процесуального керівництва у сучасній Франції варто з поділу стадії досудового розслідування, згідно з висновками Л.В. Головка [91, с. 6–7, 11] та А.В. Молдована [48, с. 125], на «дізнання» та «попереднє слідство», які є самостійними етапами кримінального переслідування в межах однієї стадії. Дізнання лише передує попередньому слідству. Так, під час дізнання, яким охоплюється діяльність посадових осіб судової поліції як суб'єктів кримінального переслідування, під керівництвом прокурора (статті 12, 13 КПК Франції) провадяться такі процесуальні дії, як: 1) огляд місця події та його фіксація – ст. 54 КПК Франції; 2) обшук, виїмка –

статті 56–59 КПК Франції; 3) привід та допит осіб – ст. 62 КПК Франції; 4) призначення експертизи – ст. 60 КПК Франції; 5) затримання (короткочасне примусове перебування особи в поліцейській дільниці під наглядом поліції) – ст. 63 КПК Франції [90, с. 322–323] з метою: 1) встановлення фактів порушення кримінального закону; 2) збирання доказів; 3) розшуку осіб, які вчинили злочини. Всі ці дії судова поліція відображає у відповідних протоколах, що в подальшому мають доказове значення у справі та можуть бути використані слідчим суддею під час по переднього слідства [94, с. 8; 18, с. 10–12, 24, 42–47, 50–51; 66, с. 128–130; 100, с. 319]. Відтак, можна вважати, що керівництво провадженням дізнання у Франції віднесено до компетенції прокурора, керівна роль якого, на думку Л.В. Головка [91, с. 25–26, 34], визначається за такими принципами: 1) наявність прямих взаємовідносин між прокурором і офіцерами судової поліції – вся внутрішня ієрархія судової поліції відпадає; 2) право вільного вибору прокурором осіб, які проводитимуть дізнання, – прокурор самостійно обирає відомство і посадову особу, яка провадить дізнання, і має право передавати справу з одного органу дізнання в інший; 3) право прокурора на отримання інформації – судова поліція зобов'язана не тільки повідомляти прокурору про результати проведення слідчих дій за його дорученням, а й про всі інші справи, що перебувають у їх провадженні (статті 19, 27 і 29 КПК Франції); 4) право на дії – прокурор республіки наділений всіма тими правами з ведення дізнання очевидних і неочевидних злочинів (проступків), якими наділена судова поліція, а прибуття на місце події прокурора автоматично позбавляє судову поліцію всіх процесуальних повноважень, оскільки їх вона може отримати лише за спеціальними вказівками прокурора (ст. 68 КПК Франції). Л.Р. Грицаєнко у багатьох своїх працях визначає функцію прокуратури при початковому розслідуванні судовою поліцією як нагляд за даним суб'єктом. Водночас прокурор може давати вказівки і судовій поліції щодо збирання інформації, необхідної для здійснення правосуддя. Тому, незважаючи на те, що основним завданням прокурора у Франції згідно зі статтями 34, 35, 39



КПК Франції є порушення кримінального переслідування, контроль за попереднім слідством та підтримання обвинувачення в суді, він фактично здійснює керівництво поліцейськими службами, які розслідують злочини, а відтак, наділений правом давати їм вказівки [95, с. 119–125; 24, с. 124]. Однак цей висновок не варто розцінювати як доктринальну думку щодо приналежності керівництва дізнанням винятково до повноважень прокурора. Адже, як зауважує Л.В. Головка, незважаючи на те, що повноваження слідчого судді розглядаються здебільшого щодо стадії попереднього слідства, даний суб'єкт наділений певними правами і під час проведення дізнання [91, с. 26]. На підтвердження цієї думки варто звернутися до змісту ст. 72 КПК Франції, в якій вказано, що слідчий суддя має право здійснювати будьякі дії судової поліції під час дізнання очевидних злочинів (проступків). Прибуття його на місце події по збавляє самостійності не тільки судову поліцію, а й прокурора. Судова поліція за наведених обставин дії розпочинає вже на підставі вказівок слідчого судді. При цьому проведення слідчим суддею слідства і навіть як пряме керівництво слідчим суддею [93, с. 41, 48–49, 55–56]. У багатьох своїх дослідженнях Л.Р. Грицаєнко наголошує, що слідчий суддя лише провадить попереднє розслідування або організовує його, однак справжнім керівником цієї стадії є прокурор [95, с. 111–121; 24, с. 153, 155]. Тобто погляди дослідників кримінального процесу Франції щодо того, кому належить керівна роль при проведенні досудового розслідування, розділилися. Одні вчені відносять цей інститут до повноважень слідчого судді, а другі – до повноважень прокурора. У зв'язку із цим постає не обхідність вивчити окреслене питання шляхом аналізу тих норм КПК Франції, в яких визначено повноваження прокурора та слідчого судді. За результатами такого дослідження можна отримати відповідь на запитання, кого ж вважати процесуальним керівником попереднього слідства у Франції. Розпочинати дослідження інституту процесуального керівництва у сучасній Франції варто з поділу стадії досудового розслідування, згідно з висновками Л.В. Головка [91, с. 6–7, 11] та А.В. Молдована [48, с. 125], на «дізнання» та

«попереднє слідство», які є самостійними етапами кримінального переслідування в межах однієї стадії. Дізнання лише передують попередньому слідству. Так, під час дізнання, яким охоплюється діяльність посадових осіб судової поліції як суб'єктів кримінального переслідування, під керівництвом прокурора (статті 12, 13 КПК Франції) проводяться такі процесуальні дії, як: 1) огляд місця події та його фіксація – ст. 54 КПК Франції; 2) обшук, виїмка – статті 56–59 КПК Франції; 3) привід та допит осіб – ст. 62 КПК Франції; 4) призначення експертизи – ст. 60 КПК Франції; 5) затримання (короткочасне примусове перебування особи в поліцейській дільниці під наглядом поліції) – ст. 63 КПК Франції [90, с. 322–323] з метою: 1) встановлення фактів порушення кримінального закону; 2) збирання доказів; 3) розшуку осіб, які вчинили злочини. Всі ці дії судова поліція відображає у відповідних протоколах, що в подальшому мають доказове значення у справі та можуть бути використані слідчим суддею під час попереднього слідства [94, с. 8; 18, с. 10–12, 24, 42–47, 50–51; 66, с. 128–130; 100, с. 319]. Відтак, можна вважати, що керівництвом провадженням дізнання у Франції віднесено до компетенції прокурора, керівна роль якого, на думку Л.В. Головка [91, с. 25–26, 34], визначається за такими принципами: 1) наявність прямих взаємовідносин між прокурором і офіцерами судової поліції – вся внутрішня ієрархія судової поліції відпадає; 2) право вільного вибору прокурором осіб, які проводитимуть дізнання, – прокурор самостійно обирає відомство і посадову особу, яка провадить дізнання, і має право передавати справу з одного органу дізнання в інший; 3) право прокурора на отримання інформації – судова поліція зобов'язана не тільки повідомляти прокурору про результати проведення слідчих дій за його дорученням, а й про всі інші справи, що перебувають у їх провадженні (статті 19, 27 і 29 КПК Франції); 4) право на дії – прокурор республіки наділений всіма тими правами з ведення дізнання очевидних і неочевидних злочинів (проступків), якими наділена судова поліція, а прибуття на місце події прокурора автоматично позбавляє судову поліцію всіх процесуальних повноважень, оскільки їх вона може отримати

лише за спеціальними вказівками прокурора (ст. 68 КПК Франції). Л.Р. Грицаєнко у багатьох своїх працях визначає функцію прокуратури при початковому розслідуванні судовою поліцією як нагляд за даним суб'єктом. Водночас прокурор може давати вказівки і судовій поліції щодо збирання інформації, необхідної для здійснення правосуддя. Тому, незважаючи на те, що основним завданням прокурора у Франції згідно зі статтями 34, 35, 39 КПК Франції є порушення кримінального переслідування, контроль за попереднім слідством та підтримання обвинувачення в суді, він фактично здійснює керівництво поліцейськими службами, які розслідують злочини, а відтак, наділений правом давати їм вказівки [25, с. 119–125; 24, с. 124]. Однак цей висновок не варто розцінювати як доктринальну думку щодо приналежності керівництва дізнанням винятково до повноважень прокурора.

Адже, як зауважує Л.В. Головкин, аналізуючи повноваження слідчого судді, які стосуються здебільшого стадії попереднього слідства, даний суб'єкт наділений окремими правами і в процесі проведення дізнання [91, с. 26]. На підтвердження даної думки варто звернути увагу на зміст ст. 72 КПК Республіки, в якій вказано те, що слідчий суддя може здійснювати будьякі дії поліції (судової) під час виявлення очевидних злочинів (проступків). Прибуття прокурора на місце, де відбувається подія, позбавляє самостійності не тільки судову поліцію, а й прокурора. Судова поліція за наведених обставин розпочинає діяти вже на підставі вказівок слідчого судді. Проведення слідчим суддею дізнання не може розцінюватися як самий початок попереднього слідства, оскільки після закінчення початкового збору доказової бази провадження у справі триває у звичайному порядку, точніше: зібрані матеріали передаються прокурору (для прийняття подальших дій щодо наявності чи відсутності підстав для початку слідства), який відповідно до Глави III «Слідча юрисдикція» Книги I «Про порушення публічного позову та слідства» [66, с. 49] і Книги II «Судова юрисдикція» КПК Франції, що регламентують діяльність слідчого судді і обвинувальної камери, за наявності підстав передає матеріали з метою провадження

попереднього слідства слідчому судді – єдиному органу досудового розслідування [91, с. 56, 58, 72]. Отже, можна стверджувати, що інститут процесуального керівництва під час провадження дізнання належить не лише до компетенції прокурора, а й до повноважень слідчого судді. Невизначеність приналежності інституту процесуального керівництва до повноважень конкретного суб'єкта розслідування простежується вже на стадії попереднього слідства, яке проводить слідчий суддя. Наприклад, Л.В. Головка [91, с. 76, 81, 85, 87–88], А.В. Молдован [48, с. 126] і К.Ф. Гуценко [90, с. 331, 333, 341] відстоюють позицію віднесення процесуального керівництва під час попереднього слідства до повноважень слідчого судді.

Вказані дослідники, посилаючись на норми КПК Франції, зазначають, що із отриманням справи слідчим суддею до його провадження, керувати подальшим проведенням попереднього слідства починає саме цей суб'єкт. Про його керівну роль свідчать: 1) ч. 1 ст. 81 КПК Франції – слідчий суддя має право здійснити будьяку слідчу дію, яку вважатиме необхідною для встановлення істини у справі. При цьому єдиним обмеженням у цьому питанні для слідчого судді є «його професійна свідомість, повага до вимог закону і прав на захист»; 2) ч. 2 ст. 81 КПК Франції – за необхідності слідчий суддя може делегувати свої повноваження іншим посадовим особам за допомогою окремих доручень. Так, згідно з ч. 1 ст. 151 КПК Франції доручення слідчого судді про проведення слідчої дії можуть бути надані будьякому слідчому судді цього ж Трибуналу та офіцеру судової поліції; 3) ст. 101 КПК Франції – слідчий суддя приймає самостійно рішення про допит будьякої особи; 4) рішення про зняття ін формації з каналів зв'язку слідчий суддя приймає самостійно, виносячи постанову, яка не підлягає оскарженню; 5) надання прокурором слідчому судді вказівок при отриманні справи на вивчення та повернення її на додаткове розслідування для останнього не є обов'язковим. Адже рішення про їх виконання чи невиконання слідчий суддя приймає самостійно, але відмова у їх виконанні прокурором може бути оскаржена.

Про керівну роль слідчого судді також свідчить і те, що передача йому матеріалів може здійснюватися прокурором з вимогою його провадження: 1) щодо певної особи; 2) по факту [94, с. 9]. Водночас діяльність слідчого судді залежить ли ще від фактів, наданих йому прокурором, однак він не зобов'язаний виконувати вимогу прокурора щодо необхідності провадження справи стосовно певної особи. Тому слідчий суддя має право при тягувати до відповідальності особу, яку вважати ме за потрібне (ч. 3 ст. 80 КПК Франції) [91, с. 80–83]. Крім того, у Франції при провадженні попереднього слідства сформований такий принцип діяльності слідчого судді, як «процесуальна незалежність». Зазначеним поняттям охоплено: 1) право вільного провадження – слідчий суддя провадить ті слідчі дії, які вважає за необхідне; 2) слідчий суддя виконує їх у тому порядку, в якому визнає потрібним; 3) він самостійно вирішує питання про час і місце провадження слідчих дій, будучи практично не обмежений у строках тощо [91, с. 64]. У зв'язку з викладеним варто констатувати, що процесуальне керівництво на попередньому слідстві належить до компетенції слідчого судді. Проте сьогодні виникають дискусії про виконання прокурором і слідчим суддею паралельних функцій на цьому етапі, і як наслідок – висловлюються різні думки щодо можливості віднесення інституту керівництва попереднім слідством до його повноважень.

Зокрема, Л.В. Головка, характеризуючи повноваження прокурора під час провадження попереднього слідства слідчим суддею, вказує на те, що прокурор певною мірою здійснює керівництво [91, с. 75–76], оскільки: 1) ч. 1 ст. 82 КПК Франції вказує, що прокурор має право вимагати проведення додаткових слідчих дій; 2) у статтях 140, 146, ч. 2 ст. 148 КПК Франції передбачено обов'язок прокурора готувати висновок про необхідність обрання запобіжних заходів та за наявності підстав звільняти зпід варти; 3) в ст. 119 КПК Франції передбачено можливість прокурора бути присутнім при провадженні слідчих дій; 4) у ч. 2 ст. 82 КПК Франції йдеться про право

прокурора вимагати передачі йому всіх матеріалів справи протягом 24 годин [59, с. 100-102].

Такої самої думки дотримується В. Корж: прокурор у Франції під час кримінального переслідування здійснює керівництво судовою поліцією та нагляд за попереднім розслідуванням слідчого судді. Водночас прокурор на будьякій стадії розслідування має право взяти на себе виконання слідчих функцій або дати вказівку слідчому судді щодо провадження тих чи інших дій [71, с. 74–82]. Про керівну роль прокурора свідчить його право при отриманні розслідуваної справи від слідчого судді на вивчення повернути її йому зі своїми вказівками [30, с. 127–128]. Однак, як зазначає Л.В. Головко, такі вказівки прокурора під час повернення справи на додаткове розслідування для слідчого судді не є обов'язковими, а тому він має право їх не виконувати і справу одразу направляти на розгляд у суд. Прокурор може лише оскаржити невиконання цих вказівок [91, с. 96–97]. Про наявність дискусії в даному питанні свідчить і те, що слідчий суддя призначає експертизу з власної ініціативи, а також на вимогу прокурора.

Отже, доходимо висновку, що у кримінальному процесі Франції існують два головні суб'єкти розслідування, а саме: прокурор і слідчий суддя, під керівництвом яких перебуває судова поліція. Тобто з розвитком кримінальної процесуальної діяльності у цій країні було визнано за найбільш доцільне відмовитися від запровадження єдиного керуючого суб'єкта попереднім слідством. Адже, як свідчить проведене дослідження, між прокурором і слідчим суддею існує складний механізм співпраці, в якому право одного давати вказівки протиставляється праву другого не виконувати їх. Кожен вправі вчиняти так, як вважає за потрібне. Водночас у деяких випадках невиконання дій за вказівками можна оскаржити. Тому подальші дослідження як позитивних моментів інституту процесуального керівництва у кримінальному процесі Франції, так і негативних (з метою уникнення їх у вітчизняному досудовому розслідуванні) повинні відбуватися з урахуванням усього комплексу взаємовідносин між прокурором та слідчим суддею.

Генеральна федеральна прокуратура Німеччини виконує такі функції: 1) участь у наглядових і касаційних сенатах федерального суду; 2) кримінальне переслідування деліктів проти внутрішньої безпеки ФРН, особливо терористичних актів; 3) кримінальне переслідування злочинів і проступків проти зовнішньої безпеки держави, особливо фактів зради і шпигунства; 4) керівництво Федеральним центральним реєстром, до якого заносяться всі рішення судів, які набрали законної сили.

Для виконання зазначених функцій у Генеральній федеральній прокуратурі існують чотири відділи (управління). Її діяльність, як і діяльність прокуратур земель, регулюється Кримінально-процесуальним кодексом ФРН.

Метою слідчої діяльності прокуратури є з'ясування обставин вчинення правопорушень і прийняття рішення про те, чи необхідно і в якому обсязі пред'явити публічне обвинувачення, якщо не встановлені підстави для закриття провадження у справі. Пред'явлення ж публічного обвинувачення є передумовою проведення судового слідства.

Після початку судового процесу прокуратура не має права відмовитись від обвинувачення. Вона також пред'являє публічні обвинувачення у справах про проступки, які вирішуються відповідно до цивільного чи адміністративного права. Прокуратура визначає строки розгляду цих справ, після їх закінчення має право закрити провадження у них.

Прокуратура може: 1) одержувати відомості довідкового характеру від публічних установ; 2) здійснювати тимчасове затримання обвинувачених самостійно або давати розпорядження про це; 3) доставляти обвинувачених, свідків і експертів самостійно чи через поліцію; 4) приймати рішення про затримання підозрюваних у вчиненні злочинів осіб, які переховуються, використовуючи для виявлення місць їх перебування і повідомлення у засобах масової інформації; 5) доручати здійснення інших розшукових заходів; 6) у невідкладних випадках давати розпорядження про проведення обшуків у обвинувачених чи у третіх осіб, накладення арешту на майно, здійснення особистих обшуків, прослуховування ліній зв'язку з обвинуваченими і

третіми особами, виїмку поштової кореспонденції, затримання підозрюваних.

Прокуратура здійснює керівництво розслідуванням в органах поліції, дає їм доручення брати на себе ініціативу у цій справі.

Генеральній федеральній прокуратурі, особливо під час провадження у підслідних їй справах, надано право давати розпорядження про створення поліцейських контрольно-пропускних пунктів, у тому числі на всій території федерації, із застосуванням електронно-обчислювальної техніки.

При здійсненні кримінального переслідування прокуратура керується принципом легальності, згідно з яким за існування достатніх даних про наявність кримінально караних діянь має розпочинатись слідство, а при достатності підстав підозрювати ту або іншу особу у вчиненні злочину їй повинно пред'являтися обвинувачення [96, с. 104-105].

Згідно статей 2 та 3 Закону «Про прокуратуру» головним завданням прокуратури Польщі є захист верховенства права та забезпечення судового переслідування злочинів. Прокуратурі Польщі притаманні наведені нижче функції.

1. Проведення попереднього розслідування по справах або здійснення контролю за ними.

2. Ініціювання дій із кримінальних і цивільних справ, підтримка обвинувачення, участь у судових розглядах по цивільних справах, якщо це потрібно для захисту правопорядку, суспільних інтересів, власності чи свобод і прав громадян.

3. Вживання заходів, передбачених законом, для правильного й чіткого його застосування в судовій і адміністративній діяльності в разі здійснення проступків та при виконанні процесуальних діянь.

4. Нагляд за досудовим триманням під вартою і прийняття рішень про позбавлення волі. Співпраця з науковими інституціями у проведенні досліджень проблем злочинності, контролю і превенції.

5. Збір, обробка й аналіз даних про судові і адміністративні процедури.



6. Оскарження в судовому порядку незаконних владних рішень і участь в судах при розгляді таких рішень.

7. Координація діяльності правоохоронних органів.

8. Взаємодія з органами влади і громадськими організаціями з питань запобігання злочинності і порушенню законів.

9. Співпраця з Головою Національного кримінального центру інформації для виконання своїх обов'язків.

10. Участь у заходах, які проводяться міжнародними організаціями на підставі угод, ратифікованих Польщею.

11. Підготовка висновків за результатами опрацювання проектів законів. Основне завдання Генерального прокурора відповідно до ст. 17 законодавчого акту – забезпечення участі прокурора в судових процесах Конституційного суду, Верховного суду, Верховного адміністративного суду, нагляд за досудовим розслідуванням органів прокуратури, нагляд за внесенням апеляційних скарг та діяльність з виконання договорів із зарубіжними державами. Відповідно до цієї ж статті Генеральний прокурор є керівником прокурорів Генеральної прокуратури, військових прокурорів і прокурорів Інституту національної пам'яті – Комісії переслідування злочинів проти польського народу [97, с. 114-119].

Основними функціями прокуратури Італії є: контроль за дотриманням законів та справедливого здійснення правосуддя; захист прав держави, юридичних осіб і недієздатних осіб; попередження кримінальних злочинів; контроль за виконанням судових рішень. Безпосередньо розслідуванням злочинів займається Управління прокурорів, яке очолює Генеральний прокурор. Управління прокурорів поділене на робочі групи, які спеціалізуються на конкретних видах злочинів. Наприклад, існує робоча група, що складається з 40 прокурорів, яка спеціалізується на злочинах проти державної влади та хабарництві. Також є група прокурорів, створена для розслідування злочинів, пов'язаних з організованою злочинністю мафії. У підпорядкуванні кожного підрозділу прокуратури перебувають судова

поліція, державна поліція, фінансова поліція та інші поліцейські структури, такі як Національна лісова служба, муніципальна поліція, Пенітенціарна поліція, берегова охорона, інспектори ASL, пожежники [98, с. 290-294]. Саме ці органи і проводять слідство під керівництвом прокуратури. Прокуратура Іспанії є органом влади з функціональною автономією в рамках судової системи та покликана забезпечувати підтримання законності й незалежності судів з метою здійснення справедливого правосуддя, захищати права громадян та суспільні інтереси за власною ініціативою або за заявою зацікавлених осіб. Вона має право проводити будь-які розслідування з метою з'ясування фактів вчиненого правопорушення. Прокуратура здійснює свої повноваження через власні органи відповідно до принципів єдності та ієрархічної підпорядкованості.

У Законі «Про прокуратуру» Іспанії закріплений правовий статус органів прокуратури цієї країни. На чолі прокуратури - Генеральний прокурор штату, якого призначає король за пропозицією уряду. Окремо в системі органів прокуратури існують спеціальні підрозділи, які розслідують злочини, пов'язані з обігом наркотичних засобів і психотропних речовин, відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом, корупційні злочини та злочини, вчинені організованими злочинними групами.

Розслідування злочинів, вчинених державними посадовими особами при здійсненні ними своїх повноважень та інших економічних злочинів провадить Антикорупційний прокурор. Також в Іспанії є військова прокуратура, яка складається з головного військового прокурора, управління центрального військового суду і прокурорів регіональних військових судів. Отже, прокурор бере участь у кримінальному процесі на всіх його стадіях, забезпечуючи при цьому процесуальний захист потерпілих. Також прокурор розглядає скарги на дії органів досудового слідства та органів тюремного ув'язнення.

Здійснивши вивчення завдань і функцій як елементів конституційно-правового статусу органів прокуратури в різних країнах світу, ми дійшли

висновку, що єдиної моделі функцій прокуратури, певної системи кримінального судочинства, системи правоохоронних органів в світі не існує. Міжнародно-правові документи, зокрема Конвенція про захист прав і основних свобод людини [99], лише спонукають кожну країну йти власним шляхом до досягнення того, що можна умовно назвати “загальним європейським стандартом”.

Порівняльний аналіз функцій прокуратур в різних країнах Європейського Союзу, зроблений нами свідчить про значну їх різноманітність. Переважна більшість конституційно закріплених функцій прокуратури України збігається з функціями прокуратур в країнах Європи. Закріплені міжнародні стандарти, що окреслюють роль і функції прокуратури в Європі, мають досить загальний і рекомендаційний характер. Головний критерій – прокуратура повинна функціонувати як інструмент утвердження ідей правової держави, верховенства права. Відповідно до законодавства Франції, Прокурор Республіки (нижчий чин прокурорської ієрархії), який прибув на місце злочину, цим самим звільняє посадову особу судової поліції від виконання нею своїх функцій і сам здійснює всі дії поліції. У ФРН прокуратура вважається “господинею слідства”, здійснює керівництво розслідуванням в органах поліції [100, с. 234].

Отже, органи прокуратури країн-учасниць Європейського Союзу виконують функції відповідно до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи Рес (2000) 19 щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, в яких зазначено, що прокурори в усіх системах правосуддя:

- повинні вирішувати питання щодо відкриття чи продовження кримінального переслідування;
- підтримують обвинувачення у суді;
- можуть оскаржувати або вносити апеляційні подання на повністю усі чи деякі судові рішення.

У певних системах кримінального правосуддя прокуратура також:

- провадить державну кримінальну політику (з урахуванням регіональних та територіальних умов);
- веде розслідування, керує ним чи наглядає за ним;
- забезпечує надання ефективної допомоги потерпілим;
- приймає рішення щодо заходів, альтернативних кримінальному переслідуванню;
- здійснюють нагляд за виконанням рішень судів.

Реформування прокуратури України пов'язано передусім зі зміною її повноважень через їх перегляд та уточнення їх змісту. Вирішення питання про те, які саме з них зараз потрібні прокуратурі, залежить від цінностей держави, стану правопорядку, національних інтересів і відповідних традицій України. Твердження, яке міститься в резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 27 вересня 2001 року [101], що збереження прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів є загрозою незалежності судової системи, ми вважаємо обґрунтованим, і Україна зробила вже правильні кроки прийнявши зміни в Конституцію і прийнявши новий Закон про прокуратуру. Вважаємо, що сьогодні Україні ще потрібна прокуратура з чітко визначеними функціями, сильними наглядовими повноваженнями, які сприяли б виконанню конституційних обов'язків, вкрай необхідних при розбудові демократії в Україні.

### **3.2. Роль прокуратури у цивільному процесі в Україні та країнах ЄС**

В умовах сьогодення цивільне процесуальне законодавство щодо представництва прокурора можна в цілому вважати вдосконаленим. Ми спостерігаємо можливість доступу прокурора до правосуддя на будь-якій стадії розгляду цивільної справи. Він має право звертатися до суду з метою захисту інтересів громадян і держави на будь-якій стадії судового розгляду і виключно на власний розсуд. У зв'язку з цим велике теоретичне і практичне значення має визначення правосуб'єктності прокурора в судах першої

інстанції, а також з'ясування його процесуального статусу при перегляді й виконанні судових рішень у цивільних справах. Прокурор – особливий суб'єкт цивільного процесу, його участь викликана необхідністю виконання представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом (п. 2 ст. 121 Конституції України, п. 2 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру України», ч. 2 ст. 45 ЦПК). Прокуратура України є єдиною системою, на яку покладаються представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом (п. 2 ст. 121 Конституції України). У науці цивільного процесу питання про завдання прокурора в цивільному судочинстві вирішується по-різному. Загальновідомими функціями є:

- а) законоохоронна;
- б) захисту прав та законних інтересів громадян;
- в) захисту державних або громадських інтересів та ін.

Представництво прокурора в цивільному процесі передбачено Конституцією України та законодавством.

Органи прокуратури в установленому порядку й у рамках своєї компетенції вирішують питання, що впливають із норм міжнародного права, а також укладених Україною міжнародних договорів. Прокурор може бути залучений судом до справи чи вступати в справу за своєю ініціативою з метою надання висновків з метою здійснення покладених на прокурора обов'язків. Участь прокурора у процесі для надання узагальнень у справі є обов'язковою у випадках, передбачених законодавством, або коли суд визнає це за необхідне. Він бере участь у розгляді цивільних справ за заявами прокурора про захист інтересів держави або прав і законних інтересів громадян, які за станом здоров'я чи з яких-небудь поважних причин не можуть захистити свої права [102, с. 100–101]. Прокурор, який бере участь у розгляді цивільних справ в судах, додержуючись принципу незалежності суддів і підпорядкування їх тільки закону, має завдання сприяти виконанню вимог закону про всебічний, повний та об'єктивний розгляд справ і

ухвалення судових рішень, які ґрунтуються на законі (ст. 34 Закону «Про прокуратуру України», ст. 13 ЦПК). Стаття 35 Закону «Про прокуратуру України» надає прокуророві право вступити у справу на будь-якій стадії процесу, якщо цього вимагає захист конституційних прав громадян, інтересів держави і суспільства, та зобов'язує його своєчасно вживати передбачених законом заходів до усунення порушень закону, хоч би від кого вони не виходили. Отже, участь прокурора в цивільному процесі спрямована: в першу ергу захист прав і законних інтересів громадян та інтересів держави; на допомогу суду у виконанні вимог закону про всебічний, повний та справедливий розгляд справ та постановлення судових рішень, що засновані на законі; на своєчасне вжиття заходів до усунення порушень законодавства, від кого б вони не виходили, керуючись законністю, незалежністю суддів, рівністю фізичних та юридичних осіб перед законом і судом.

Якщо буде встановлено факт порушень закону при здійсненні судочинства прокурор має застосувати заходів до їх усунення, а також використовувати своє право внесення подань до кваліфікаційних комісій про застосування до дисциплінарної відповідальності тих суддів, які порушили законодавство. В даному контексті нам допоможе досвід країн ЄС. Як уже згадувалося у першому розділі прокуратура Німеччини була заснована в XIX ст. під впливом Наполеона Бонапарта за французьким зразком. Вже тоді були визначені ключові функції прокуратури, такі як кримінальне переслідування; порушення кримінальних справ; пред'явлення обвинувачення і приведення вироку у виконання. У Німеччині органи прокуратури працюють при судах. При Федеральному суді функції прокуратури виконуються Генеральним прокурором Федерації (*der Generalbundesanwalt*) і підлеглими йому прокурорами, при Верховних судах земель - Генеральним прокурором землі і підпорядкованими йому прокурорами, при судах перших інстанцій (*амтсгеріхтах* і *ландгеріхтах*) – через Головного прокурора (*der Oberstaatsanwalt*) і підлеглих йому прокурорів (§§ 141, 142 Закону про судоустрій Німеччини). Прокурор бере участь,

головним чином, у судочинстві по кримінальних справах. У цивільному процесі участь прокурора обмежується участю лише в окремих випадках, а саме у справах, що впливають із шлюбно-сімейних правовідносин (§§ 632, 636, 637 ЦПК ФРН). Так, про визнання шлюбу недійсним прокурором подається позов до обох із подружжя, якщо хтось із них помер – то до одного з подружжя. Тоді ж, коли прокурор виступає в якості сторони і терпить поразку в процесі, то відшкодування витрат тій стороні, яка виграла процес, здійснюється з державної скарбниці (§ 637 ЦПК ФРН) [31]. Закон про участь прокурора у цивільно-правових спорах був відхилений Законом про правову єдність від 12 вересня 1950 р. Підставою скасування Закону було те, що чинний Закон надавав участі прокурора особливе значення, так як цивільний процес мав на меті служіння партійно-політичному інтерпретованому правопорядку. Мова йде про те, що на той час вважалась зайвою участю прокурора у спорах, що впливають з цивільних, сімейних і трудових правовідносин у колишній НДР.

Зовсім іншою буда ситуація у Франції. Як уже відзначалося вище прокуратура Франції є складовою Міністерства юстиції і має особливе призначення забезпечувати дотримання кримінальних законів. У цивільному судочинстві участь прокурора можлива в процесуальних формах порушення цивільної справи через пред'явлення позову від імені держави, а також участь у процесі для надання висновку по справі [103, с. 128].

Участь прокурора у цивільних справах можлива тільки у передбачених законом випадках, зокрема відповідно до Цивільного кодексу Франції в наступних випадках: про констатацію смерті (оголошення особи померлою) – ст. 90; про визнання особи нібито безвісно відсутньою, якщо особою не визнана такою (ст. 112); про оголошення особи безвісно відсутньою (ст. 122); про присудження до штрафу службової особи і подружжя, які уклали шлюб без офіційно встановленої публікації (ст. 192); про передачу дітей на виховання одному із подружжя у випадку розірванні шлюбу (ст. 302); про позбавлення дієздатності осіб, які психічно хворі, якщо вони не мають

подружжя чи родичів (ст. 491); у випадку призначення радника марнотратцю (ст. 514); про визнання прав недієздатних або неповнолітніх, які виникають з розпоряджень дарувальників чи заповідача на їх користь (ст. 1057); про усунення порушень, допущених при створенні товариства чи про зміну статусу товариства (ст. 1839).

При пред'явленні позову прокурор діє як одна із сторін – позивач. Вступ прокурора в процес для надання висновку допустимий у будь-якій справі між приватними особами за ініціативою прокурора на свій розсуд у зв'язку з доцільністю. У передбачених законом випадках, зокрема, у справах щодо зміни особистого правового статусу громадян участь в процесі прокурора є обов'язковою [103, с. 130].

Трибунали великої інстанції функціонують у кожному департаменті Франції як суди першої інстанції. Прокурори республіки, що діють при них, приймають участь у цивільному процесі у обох процесуальних формах. Особливі повноваження прокурора передбачені в справах про оголошення громадянина безвісно відсутнім. Вони можуть бути порушені в трибуналах великої інстанції в тому числі за позовом прокурора (ст. 122 ЦК Франції). Виписка із позовної заяви про порушення справи про оголошення особи безвісно відсутньою для її публікації в двох газетах можлива через візування виписки прокурором (ст. 123 ЦК Франції). Після того, коли виписка буде надрукована, позовна заява передається через особу прокурора республіки в суд, який має право із участю прокурора (який не є заявником) провести розслідування для встановлення останнього місця проживання такої особи (ст. 124 ЦК Франції). Резолютивна частина рішення, яка набере законної сили, тільки за вимогою прокурора республіки заноситься до реєстру померлих за місцем останнього проживання чи перебування громадянина, визнаного безвісно відсутнім (ст. 127 ЦК Франції). Генеральні прокурори при апеляційних судах можуть подавати апеляційні скарги на рішення у цивільних справах трибуналу високої інстанції та трибуналу малої інстанції та брати участь при їх розгляді у апеляційному порядку, і вступати



в апеляційне провадження, розпочате за скаргою сторони чи іншої правомочної особи, і давати висновки по цивільних справах, які розглядаються в цьому порядку [103, с. 132].

При Касаційному суді Франції Генеральний прокурор за своєю ініціативою або за наказом Міністра юстиції має право вносити в судову палату Касаційного суду протести на судові рішення будь-якого суду Франції з підстав, що суперечать закону. Проте основний обов'язок прокурора в участі у розгляді скарг у касаційному порядку для дачі висновку у справі. Право прокурора на втручання у цивільний процес шляхом подачі касацій у всіх випадках, обумовлюється публічним характером

В цивільному процесі ФРН участь прокурора обмежена тільки окремими справами, зокрема відповідно до § 632 ЦПК він може пред'явити позов до подружжя про визнання шлюбу недійсним і його процесуальне правове становище визначається стороною-позивачем у справі.

Діяльність прокурора Республіки у Франції, в основному, пов'язана з кримінальним провадженням, але не тільки з ним, оскільки у магістрату і його помічників, функція яких полягає в забезпеченні прав людини, істотна частина роботи відноситься також до областям цивільного і торгового права. Крім того, існує ще одна функція - контроль за дисципліною представників всіх судових професій. Прокуратура - так само орган нагляду за всіма відомствами суддівського корпусу. За традицією, перед прокурором Республіки до того ж поставлено важливе завдання - охорона громадського порядку. Нарешті, в більш пізній час - з 1990 року - прокурор Республіки став обов'язковим, якщо не сказати основним, партнером міських політиків [104,с.39]. Прокурор суду першої інстанції наділений повноваженнями щодо тлумачення законодавства. Він може у всіх судових справах, будь то кримінальні, цивільні або комерційні, клопотати про витребування документів, давати пояснення по ходу процесу і оскаржувати судові рішення різної юрисдикції. Більш того, існують галузі цивільного права, які стосуються, зокрема, до стану і до правоздатності осіб, для яких прокурор

Республіки вважається гарантом правильного застосування закону. Це відноситься і до тих випадків, коли прокурор гарантує захист певних осіб і засвідчення справжності їх особистості.

Відповідно до Цивільного процесуального кодексу Франції прокурор здійснює повноваження, які визначені законом. Повноважень прокурора присвячені ст. 421-429 Нового цивільного процесуального кодексу. Прокурор може виступати в процесі в якості основної або залученої сторони (ст. 421 ЦПК Франції) [105,с.67]. Виступаючи в якості залученої сторони, прокурор дає свій висновок щодо застосування права в чітко встановленій кількості справ, про які його повинні повідомляти. Висновок він представляє в письмовій формі перед своїм виступом. Прокурор має також право запросити інформацію про будь-якій справі, в якому, на його думку, він повинен брати участь. Висновок прокурора може стосуватися тільки інтересів суспільства, які він представляє в даному процесі. Свій висновок він дає в кінці процесу після того, як адвокат призведе свої останні аргументи на користь підзахисної боку. Він не присутній з початку і до кінця процесу. Прокурор не може підписувати жодних документів, що мають значення для конкретної справи, крім свого ув'язнення. Йому так само, як і судді, може бути оголошений відведення. Прокурор, який бере участь в якості прівеченной боку, не може оскаржити винесені рішення. Однак він може оскаржити свої висновки [102, с. 156]. Закон визначає коло справ, до яких прокурор повинен мати доступ (ст. 425 ЦПК Франції). Це справи: - відносяться до усиновлення, організації опіки над неповнолітніми, встановлення та зміни піклування над неповнолітніми;- які застосовуються для тимчасового відсторонення від посади, банкрутства, ліквідації майна, матеріальної відповідальності керівників комерційних фірм.

Також прокуратура повинна мати доступ до всіх справ, за якими законом обов'язково потрібно її закінчення (наприклад, за ст. 1041, 1161, 1177. ч.2 ст. 1180, 1189 ЦПК Франції).

Прокуратура в особі своїх працівників може мати доступ до тих справ, в яких хоче взяти участь (стаття 426 ЦПК Франції). Наприклад, прокурор може ознайомитися з процесом розлучення справою і виступити зі своїми запереченнями в процесі.

Дослідження організації та діяльності прокуратури передбачає багатоплановість вивчення різних аспектів її функціонування і проведення порівняльного правового аналізу з урахуванням міжнародного досвіду організації аналогічних органів.

На відміну від Франції та Німеччини, в Англії відсутня самостійна система органів прокуратури. Генеральний атторней є керівником адвокатури в масштабі Англії і одночасно виконує роль представника держави і уряду в цивільному процесі у справах, які мають суспільний характер щодо масштабності впливу на широкі верстви населення [103, с. 48]. Цікавим у цьому контексті за яким є неможливим є пред'явлення позову до королівської влади, тобто фактично до Уряду без попереднього одержання від неї дозволу. Правда Законом 1947 року про судочинство у справах Корони ця заборона була скасована. З цього часу позов, заявлений Короною чи пред'явлений до неї, потрапляє спочатку у відповідний урядовий департамент і соліситор департаменту розглядає цей позов.

В законодавстві України участь прокурора у цивільному процесі є необхідною для захисту прав та свобод громадян, інтересів держави, дотримання законності в суспільстві, злагодженого функціонування державного механізму в умовах властивого демократії поділу влади. Утім, у наслідок недосконалості законодавства існує багато проблем, пов'язаних з цим інститутом, які потребують невідкладного вирішення, тому що від успішного виконання прокуратурою функцій представництва інтересів громадянина або держави в суді залежить процес побудови правової держави. Однак не можна ототожнювати статус прокурора зі статусом представника сторони.

Відносини між представником і довірительом засновані на договорі доручення або трудовому договорі. Представник для виконання своїх

обов'язків наділяється відповідними повноваженнями й не може виходити за межі цих повноважень, якщо не одержить на це спеціального дозволу. Зовсім інше місце посідає прокурор. Він бере участь у розгляді справ судами як представник держави й виступає гарантом законності при здійсненні судочинства. Виконуючи свої функції, прокурор керується відповідним процесуальним та іншим законодавством. Щодо участі органів прокуратури в іноземних державах, то тут є деякі особливості. Наприклад, прокуратура у Франції входить до складу міністерства юстиції. Вищою посадовою особою є Генеральний прокурор при Касаційному суді, а прокурори республіки називаються прокурорами при трибуналах малої і великої інстанції. Особливості даної прокуратури полягають в наступному: усі прокурори призначаються і усуваються від посади Президентом Франції; прокурор не підлягає відводу в суді; прокурор не має права відмовитися від переслідування в кримінальному порядку; попереднє слідство здійснюють слідчі судді – магістри судового рангу; прокурор контролює діяльність судової поліції. Прокуратура в Німеччині є виконавчою владою і відноситься до звичайних адміністративних відомств, а це відомство перебуває в системі юстиції. Прокурори є державними чиновниками, головне їхнє завдання – здійснення кримінального переслідування. Особливості німецької прокуратури: прокуратурою проводяться слідчі дії; при проведенні розслідування прокуратура спирається на поліцію; прокурор не може відкликати обвинувальний акт, якщо суд прийняв справу до свого провадження; збуджує позови у цивільних справах про визнання шлюбу недійсним, про визнання особи недієздатною, щодо встановлення факту смерті особи, який був оголошений безвісті зниклим.

Як висновок слід сказати, у світі не існує єдиної моделі прокуратури як з організаційної, так і з функціональної точки зору. Це пов'язано не тільки з особливостями соціального і політичного устрою різних країн. Різноманіття пояснюється також тим, що подібні функції, що так об'єктивно необхідні в будь-якому сучасному суспільстві, можуть реалізовуватися через різні

правові інститути і механізми відповідно до національних правових традицій. Актуальність цих питань зумовлюється участю прокурора в цивільному судочинстві, насамперед дискусією про майбутнє прокуратури, її роль у цивільній юрисдикції, форми й методи реалізації прокурором представницьких повноважень, допустимість його участі в цивільному процесі в межах вимог правової держави та процесуального статусу, а також в Україні необхідно створити діючу правову базу, аналогічну міжнародній. Питання представництва прокурора як реалізація принципу публічності в цивільному процесі, було й залишається предметом дискусійного обговорення [106, с. 37-43].

Таким чином в результаті дослідження визначено функції міжнародного співробітництва прокуратури в боротьбі із злочинністю через реалізацію можливості міжнародних зв'язків України з іншими країнами, що полягає у виконанні міждержавних угод про правову підтримку у кримінальних справах. Вважаємо, що для активізації такої роботи спиятиме запозичення досвіду організаційної та функціональної побудови системи прокуратури держав – учасниць Європейського Союзу, особливо щодо принципів їх субординації взаємовідносин, порядку та підстав проведення прокурорських перевірок і результативності заходів реагування, з урахуванням історичного досвіду і національних особливостей.

Результативність даного дослідження зумовлюється також значимістю участі прокурора в цивільному процесі. Це пов'язано, в першу чергу з дискусією про майбутнє прокуратури, її ролі у цивільній юрисдикції, про форми і методи здійснення прокурором представницьких повноважень, допустимість його участі у цивільному процесі в рамках вимог демократичної держави та процесуального статусу. Виходячи із вищезазначеного, в Україні необхідно створити діючу правову базу, аналогічну міжнародній.

## ВИСНОВКИ

У висновках сформульовані досягнуті науково-теоретичні і прикладні результати дослідження важливої проблематики і аргументовано, що глибоке і всебічне пізнання національної правової системи повинно передбачати вивчення її не тільки самої по собі, але й у порівнянні з іншими існуючими правовими системами, зокрема країн- членів ЄС.

1. Наведено аргументи, що однією з найгостріших проблем сучасної правової науки України за даних умов розвитку держави залишається проблема теоретичного обґрунтування системи, функцій, компетенції, форм і методів діяльності, гарантій ефективного здійснення завдань прокуратури, щодо тих змін що відбуваються сьогодні в Україні.

2. Опрацьовано генезу наукових досліджень щодо конституційно-правового статусу прокуратури, при цьому вивчено як національні доктрини, так і закордонні, зокрема, країн членів Європейського Союзу.

3. Опрацювання досліджень щодо порівняльного аналізу прокуратури України та країн-членів ЄС дозволило сформулювати та обґрунтувати висновок, що незважаючи на велике теоретичне і практичне значення обраної теми дослідження для вітчизняної науки і практики, дана проблема ще не піддавалась окремому, самостійному дослідженню.

4. З нових позицій обґрунтовано сутність конституційно-правового статусу прокуратури в Україні як юридичний режим публічно-правового становища прокуратури, що обумовлений національним історичним і міжнародним досвідом, який характеризується сукупністю структурних елементів (завданнями, функціями, компетенцією, правосуб'єктністю, гарантіями та відповідальністю), визначених Конституцією України та законами України, і які забезпечують стабільність та ефективність функціональних взаємозв'язків як між органами системи прокуратур, так і з іншими державними органами.

5. Аналіз змін до Конституції України та чинного законодавства, що стосуються діяльності прокурора у кримінальному провадженні у суді, дає підстави стверджувати:

- вказані зміни є прогресивним кроком вперед у розвитку органів прокуратури та забезпечують узгодження вітчизняного законодавства із міжнародними актами;

- зміни законодавства повинні здійснюватися системно і стосуватися не лише Основного закону нашої держави, але й інших законодавчих актів, зокрема Закону України «Про прокуратуру», Кримінального процесуального кодексу України та галузевих наказів Генерального прокурора України, зокрема, в частині реалізації функції підтримання публічного обвинувачення в суді.

6. Функції прокуратури відрізняють у сфері кримінальної юстиції та у цивільно-процесуальній. Компетенція органів прокуратури поза межами кримінального судочинства не повинна бути такою, що обмежує права осіб на подання позову або захист свої інтересів у чесному та неупередженому судовому засіданні, навіть у випадках, коли прокуратура діє або має намір діяти як одна із сторін; у випадках, коли прокуратура уповноважена приймати рішення, які стосуються прав і обов'язків осіб, повноваження органів прокуратури мають бути жорстко обмежені, визначені законом, і не можуть перешкоджати праву сторін формувати засіб правового захисту фактично й за законом у незалежному та неупередженому судовому засіданні.

7. Органи прокуратури повинні діяти повністю незалежно від будь-якої іншої влади, і їхні рішення мають бути обґрунтованими та оголошуватися зацікавленим особам. Отже, проаналізувавши вимоги європейських стандартів, порівнявши системи функціонування та організації органів прокуратури в країнах Європейського Союзу, можемо визначити, що, незважаючи на цілісність ЄС, не існує єдиної моделі прокуратури в країнах-учасниць як з організаційної, так і з функціональної сторони. Така

відмінність пояснюється не тільки розбіжностями соціально-економічного і політичного життя країн Європейського Союзу, а також і тим, що схожі функції, які так об'єктивно потрібні в будь-якому сучасному суспільстві, можуть реалізовуватися через різні правові інститути і механізми відповідно до національних правових особливостей.

8. В Україні Закон України «Про прокуратуру» від 2014 р. спрямований на вдосконалення законодавчих засад організації та діяльності прокуратури України з метою імплементації європейських стандартів, позбавлення прокуратури надмірних повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законів, запровадження положень, покликаних підвищити професійність прокурора та його незалежність, а також передбачити участь органів прокурорського самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із діяльністю прокуратури, що відповідає основним принципам діяльності організації і функціонування прокуратур країн Європейського Союзу. Однак, доцільно зауважити, що подальше реформування органів прокуратури України має здійснюватися в напрямі внесення змін до законодавчих актів, які регулюють їхню діяльність щодо забезпечення надання ефективної допомоги потерпілим, ухвалення рішень що стосуються заходів, альтернативних кримінальному переслідуванню та розширення сфери повноважень у галузі міжнародного співробітництва під час кримінального провадження.

9. Визначено ознаки, що притаманні прокуратурі: здійснює державну владу, складається з централізованої ієрархічної системи спеціалізованих однорідних органів з підпорядкуванням Генеральному прокурору України; органи прокуратури діють самостійно та незалежно від інших гілок державної влади; вони структуровані у державному механізмі і є одним з чинників забезпечення системи стримувань та противаг; прокурорська діяльність має специфічні форми, методи та процедури, визначені законом.

10. На нашу думку, конституційно-правові принципи статусу прокуратури – це закріплені в Конституції, законах, міжнародних договорах



України, обов'язкові до виконання, основоположні положення та вимоги, які виражають соціальне і державне призначення прокуратури, окреслюють мету, завдання і повноваження прокурорів, зміст і характер правових засобів, форм та методів діяльності прокурорів по здійсненню покладених на них функцій, а також містять ознаки, що визначають організаційний устрій прокуратури, основи взаємодії та координації її з іншими державними органами, у тому числі й контрольно-наглядовими та правоохоронними.

11. Сформульовано висновок, прокуратура в Україні має реформуватися через утвердження принципів незалежності, законності, демократії, гуманізму, гласності, об'єктивності, політичної коректності, професіоналізму та системності. Розкривається суть, генезис, зміст конкретних принципів організації та діяльності прокуратури, визначається їх система, враховуючи сучасний механізм правового регулювання.

12. Розроблено науково обґрунтовані пропозиції, спрямовані на вдосконалення організаційно-функціональної будови прокуратури в Україні, взявши за основу досвід країн Європи. Так, доведено, що організаційно-функціональна будова подібних до прокуратури України органів країн Європи залежить від особливостей побудови правової системи. Аргументовано стверджується, що усунення недоліків та суперечностей організаційно-функціональної будови прокуратури в Україні потребує комплексного підходу, здійснення якого ускладнюється відсутністю єдиних підходів до реформування даного державного органу.

13. Визначено положення про відсутність універсальної міжнародної визнаної моделі організації прокуратури чи подібних до неї органів. Наголошується, що Україні необхідно перебудувати прокуратуру таким чином, щоб вона відповідала сучасним умовам України і активно та ефективно здійснювала захист як публічних інтересів, так і прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина;

14. Запропоновано визначення функції прокуратури як напрям діяльності її органів і посадових осіб, що здійснюється в межах їхньої

компетенції, обумовлюється соціальним призначенням прокуратури і спрямовано на виконання покладених законом на прокуратуру завдань.

15. Можливості міжнародних зв'язків України через реалізацію функції міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю, зокрема виконання міждержавних угод про надання правової допомоги у кримінальних справах, видачу злочинців та осіб, які підозрюються у вчиненні злочину можна активізувати, запозичивши досвід організаційно-функціональної побудови органів прокуратури країн – учасниць Європейського Союзу, особливо щодо принципів їх субординаційних взаємовідносин, порядку та підстав проведення прокурорських перевірок та результативності заходів реагування, враховуючи при цьому вітчизняний історичний досвід та національні особливості.

Сучасні тенденції правового та організаційного забезпечення прокуратури свідчать про перетворення її на класичний орган кримінальної юстиції без будь-яких (крім внутрішньоорганізаційних) ознак інституції публічної адміністрації. Як бачимо, система прокуратури вимагає негайних кардинальних зрушень. Основні завдання – обмежити участь прокуратури у політичних процесах; позбавитись від практики ручного керування відомством; впровадити «діджіталізацію» у всі управлінські процеси; нова політика управління персоналом та навчання кадрів; здоровий баланс між забезпеченням незалежності прокурорів та необхідністю позбутися «кадрового баласту». Все це в перспективі обмежить можливості для корумпованого прокурора. Зауважимо, що саме боротьби з корупцією очікує суспільство.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. Відомості верховної Ради України. 1996. № 30.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.
2. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10. Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків. 2002. 33 с.
3. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.10. Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2002. 38 с.
4. Сухонос В.В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 .Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2002. 19 с.
5. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. НАВСУ. К. 2004. 19 с
6. Бабкова В. С. Організаційно-правові проблеми контролю в прокурорській діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10. Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків. 1998. 18 с
7. Жиліна Л. С. Прокурорський нагляд за додержанням законів при провадженні слідчих дій: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків. 1999. 18 с.
8. Жоган Р.А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ . 2010. 227 с.

9. Шевченко Є. О. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян: дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.10. Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 19 с.
10. Серeda В.О. Проблеми підвищення ефективності діяльності прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді: дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.10. Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2006. 19 с.
11. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 20 с.
12. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07. НАН України. Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2002. 32 с.
13. Чечерський В. І. Конституційно-правовий статус органів прокуратури в Словаччині, Польщі, Чехії та Україні (порівняльно-правове дослідження) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. НАНУ. Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького. К., 2006. 20 с.
14. Михайленко О. Ковальський В. Прокуратура суверенної України: час становлення спливає. Юридичний вісник України. 2000. № 48. С. 76–79
15. Конституційне право України. Академічний курс: [підручник]: у 2-х т. / [за заг. ред. Ю. С. Шемшученка]. К: ТОВ “Вид-во “Юридична думка”, 2008. Т. 2. 800 с.
16. Малюга В. Система принципів організації та діяльності прокуратури: суть, класифікація. Вісник прокуратури. 2001. № 6. С. 31–36.
17. Юлдашев С. Шляхи реформування прокуратури. Юридичний вісник України. 2007 (20–26 січ.). № 3.

- 18.Глаговський В. Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми) / В. Глаговський, М. Руденко // Право України. – 1996. – № 1. – С. 43–46.
- 19.Руденко Н., Татарчук Г. Реформування прокуратури незалежної України: теоретичні та практичні аспекти / Н. Руденко, Г. Татарчук // Юридична Україна. – 2003. – № 11. – С. 9–18
- 20.Полянський Ю. Незалежність органів прокуратури та прокурорів і необхідність посилення її гарантій / Ю. Полянський, В. Долежан // Вісн. Академії прокуратури. – 2006. – № 4. – С. 12–18.
- 21.Курило М. П. Нагляд за додержанням прав і законних інтересів засуджених до позбавлення волі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1997. 18 с.
- 22.Жиліна Л. С. Прокурорський нагляд за додержанням законів при провадженні слідчих дій: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1999. 18 с.
- 23.Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі. Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави : матеріали наук.-практ. конф. К.: Генеральна прокуратура України, 1996. С. 15–19.
- 24.Тацій В. Я. Роль і місце прокуратури в системі правоохоронних органів України. Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави : матеріали наук.-практ. конф. К.: Генеральна прокуратура України, 1996. С. 20–22.
- 25.Полянский Ю.Е. Об упразднении некоторых функций прокуратуры. Юридична освіта та держава : наук. збірник. Одеса : Юрид. ін.-т Одеськ. держ. ун-ту ім. І. Мечнікова, 1997. С. 112–116.

- 26.Мудров А. М. Про деякі проблеми прокурорської незалежності .Актуальні проблеми захисту прав і свобод людини в Україні: матеріали наук.-практ. конф. К., 2000. С. 52–57.
- 27.Грицаєнко Л. Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України : [підручник] К: БІНОВАТОР, 2007. 544 с.
- 28.Червякова Е. Б. Защита конституционных прав граждан средствами прокурорского надзора (проблемы общенадзорной деятельности) : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.11. Нац. юрид. академия Украины им. Ярослава Мудрого. Харьков, 1992. 26 с.
- 29.Селіванов А. Конституційна реформа не може оминати прокуратуру Вісник прокуратури. 2003. № 8. С. 11–15.
- 30.Грицаєнко Л. Р. Прокуратура в країнах Європи: [підручник] К.: БІНОВАТОР, 2006. 400 с
- 31.Наулік Н.С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн. Порівняльно-аналітичне право. № 3-2. 2013. С.339-343
- 32.Тюренкова К.А., Демидов А.С. Конституційно-правовий статус прокуратури в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз. Молодий вчений. 2015. № 21. С. 633-636.
- 33.Правовые системы стран мира: энциклопедический справочник / [отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Я. Сухарев]. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во НОРМА, 2003. 976 с.
- 34.Про прокуратуру: Закон України від 5 лист. 1991 р. № 1697-VII // URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>
- 35.Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
- 36.Кримінально-процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.

- 37.Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV  
URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
- 38.Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
- 39.Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 29.08.2019 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66266&pf35401=490816>
- 40.Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 груд. 1984 р. № 8073 URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
- 41.Кодекс законів про працю України: за станом на 16 верес. 2019 р. / Верховна Рада УРСР, Кодекс України, Закон, Кодекс від 10.12.1971 р. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Дод. № 50. С. 375: <http://zakon5.rada.gov.ua>
- 42.Теоретико-правові проблеми діяльності прокуратури (український та міжнародний досвід: аналіт. огляд / [за ред. Я. Ю. Кондратьєва]. К.: НАВСУ, 2003. 65 с.
- 43.Висновок і рекомендації Парламентської Асамблеї РЄ № 190 (1995) від 26 верес. 1995 р. щодо вступу України . Офіц. вісник України. 2001. № 29. Ст. 1295.
- 44.Мычко Н.И. Голова Н.А. Европейская система прокуратур. Донецк: Ноулидж. 2011. С. 244.
- 45.Наулік Н.С. Правовий статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн .Порівняльно-аналітичне право. № 3-2. 2013. С.339-343
- 46.Малишев О. Базисні концепції реформування прокуратури України на сучасному етапі. Економіка. Фінанси. Право. 2004. № 6. С. 33–34.
- 47.Офіс Генерального прокурора URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/index.html>
- 48.Молдован А.В. Кримінальний процес: Україна, ФРН, Франція, Англія, США: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2005. 352 с.

49. Омельчук Л.В., Клітинська А.Р. Європейський досвід організації органів прокуратури. Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. Вип. 1 (3) 2016. С. 199.
- 50.Новий тлумачний словник української мови: у 3-х томах / [уклад.: Яременко В. В., Сліпушко О. М.]. К.: Вид-во “Аконіт”. Т. 3. С. 286.
- 51.Слідчий вакуум: чим загрожує втрата прокуратурою права на розслідування DAILY Політика . 21.11.2017  
URL:<https://daily.rbc.ua/ukr/show/sledstvennyy-vakuum-grozit-poterya-prokuraturoy-1511270390.html><https://daily.rbc.ua/ukr/show/sledstvennyy-vakuum-grozit-poterya-prokuraturoy-1511270390.html>
- 52.Хутор Т. Реформа прокуратури: що сховане за статтями президентського законопроекту?Українська правда URL:  
<https://www.pravda.com.ua/columns/2019/09/2/7225031>
- 53.Громадська думка як чинник ефективності діяльності правоохоронних органів в Україні: аналітична записка. URL:  
<http://www.niss.gov.ua/articles/468>.
- 54.Малишев О. Базисні концепції реформування прокуратури України на сучасному етапі. Економіка. Фінанси. Право. 2004. № 6. С. 33–37.
- 55.Баганець О. Рекомендації по вдосконаленню діяльності правоохоронних органів (частина 2). URL: <https://yvu.com.ua/rekomendatsiyi-po-vdoskonalennyu-diyalnostipravoohoronnyh-organiv-chastyna-2/>
- 56.Карпунцов В. В. Проблемні питання реалізації функцій Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та шляхи їх вирішення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2017. Вип. 44. Т. 2. С. 32–33.
- 57.Теоретико-правові проблеми діяльності прокуратури (український та міжнародний досвід: аналіт. огляд / [за ред. Я. Ю. Кондратьєва]. К.: НАВСУ, 2003. 65 с.



- 58.Сухонос В.В. Особливості формування інституту прокуратури у країнах континентальної Європи URL: [http://uabs.edu.ua/images/stories/docs/K\\_KPD/Sukhonos\\_12.pdf](http://uabs.edu.ua/images/stories/docs/K_KPD/Sukhonos_12.pdf)
- 59.Лазарев Б. М. О компетенции органа Советского государства Советское государство и право. 1964. № 10. С. 46–50
- 60.Долежан В. В. Деякі аспекти співвідношення судової і прокурорської компетенції.Правова система України : теорія і практика. К., 1993. С. 383–385.
- 61.Сухонос В. В. Організаційно-правові проблеми статусу прокурора області: погляд на реформування. Часопис київського університету права. № 2. 2011. 86 с.
- 62.Кудрявцев В. Проблемні питання реформування органів прокуратури Юрид. вісник України. 2006. № 11. С. 10
- 63.Конституції нових держав Європи та Азії / [упоряд. С. Головатий]. К., 1996. С. 146, 183, 225, 296, 331, 397, 482
- 64.Мичко М. Про статус прокуратури в європейських державах постсоціалістичного простору.Право України. 2001. № 3. С. 34.
- 65.Слідчий вакуум: чим загрожує втрата прокуратурою права на розслідування – DAILY – Політика - 21.11.2017 - // Електронний ресурс – Режим доступу: <https://daily.rbc.ua/ukr/show/sledstvennyy-vakuum-grozit-poterya-prokuraturoy-1511270390.html>
- 66.Тюренкова К.А., Демидов А.С. Конституційно-правовий статус прокуратури в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз. Молодий вчений. 2015. № 21. С. 633-636.
- 67.Давиденко Л. Ціль, завдання і функції прокуратури Х., 1992.194с.
- 68.Вернидубов І. В. Проблеми підтримання державного обвинувачення за законодавством України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. Наук. Київ. нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. К., 1992. 27 с.
- 69.Вернидубов І. Функції прокуратури в перехідний період .Право України. 1997. № 1. С.24-29

70. Давиденко Л. Ціль, завдання і функції прокуратури Х., 1992. С. 54-67
71. Корж В. Актуальні питання подальшого реформування органів прокуратури України. Право України. 1998. № 5. С. 37–39
72. Литвак О. М., Шумський П. В. Функції прокуратури України. Хмельницький, 1998. 125 с.
73. Мамедов Г. П. Поняття функцій прокуратури. Право. Людина. Держава. 2005. № 3. С. 76.
74. Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури : наук. Видання. Донецьк: “Донеччина”, 2001. 272 с
75. Мангутов И. С., Уконский Л. И. Организатор и организаторская деятельность . Л., 1975. С. 105–108.
76. Михайленко О. Р. Прокуратура України. К.: Юрінком Інтер, 2005. С. 117.
77. Каркач П. М., Синчук В. Л. Координаційна функція прокуратури України: [навч.-метод. посібник] Харків, 2005. 96 с.
78. Мамедов Г. Щодо оптимального варіанта закріплення функцій прокуратури. Вісник прокуратури. 2007. № 2. С. 67–71.
79. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран М.: Юристъ, 1997. 568 с.
80. Про прокуратуру СРСР: Закон Союзу РСР від 30 лист. 1979 р. // URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data02/tex13787.htm> (Втратив чинність)
81. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Верховна Рада України: Конституційний договір від 8 черв. 1995 р. № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18 – Ст. 133. (Конституційний Договір втратив чинність на підставі Закону України від 28 черв. 1996 р. № 254/96-ВР.).
82. Мичко М. Функція підтримання державного обвинувачення в системі функцій прокуратури. Вісник прокуратури. 2002. № 1. С. 98–100.

- 83.Попович Є. Щодо визначення мети та завдань органів прокуратури. Вісник прокуратури. 2007. № 2. С. 61–66.
- 84.Козлов А. Ф. Основные направления деятельности прокуратуры и условия их формирования. Основные направления деятельности советской прокуратуры. Свердловск, 1988. С. 4.
- 85.Кудрявцев В. Проблемні питання реформування органів прокуратури. Юрид. вісник України. 2006. № 11. С. 10.
- 86.Козарина А.Х. Общий надзор прокуратуры в системе государственного контроля за сохранностью социалистического имущества. Контроль за сохранностью социалистического имущества на предприятиях. М., 1983. С. 43.
- 87.Голина А. В. Работа органов внутренних дел, суда и прокуратуры по предупреждению преступности: [учебн. пособие]Х., 1981. С. 60–61.
- 88.Рогатюк І.В. Підтримання прокурором публічного обвинувачення в суді: процесуальна тактика в нестандартних умовах.Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 1 (13) С. 87-98.
- 89.Порівняльне дослідження навчання прокурорів: міжнародні стандарти, іноземний досвід, коментарі для України. URL: <https://rm.coe.int/comparative-study-on-initial-training-forpublic-prosecutors/1680787478>
- 90.Гуценко К.Ф. Головки Л.В., Л.В. Филимонов Л.В.. Уголовный процесс западных государств: учеб. пособ. М.: Зерцало, 2001. 480 с.
- 91.Головки Л.В. Дознание и предварительное следствие в уголовном процессе Франции.М.: СПАРК, 1995. 130 с.
- 92.Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 1997. 568 с.
- 93.Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование под. ред. канд. юрид. наук С.И. Герасимова. М.: НОРМА, 2001. 192 с.

94. Калиновский К.Б. Уголовный процесс современных зарубежных государств: учеб. пособ. Петрозаводск: ПетрГУ, 2000. 55 с.
95. Грицаєнко Л.Р. Роль і місце прокуратури Франції в системі органів державної влади. Вісник прокуратури. 2006. № 5. С. 119–125.
96. Михайленко О. Прокуратура Федеративної Республіки Німеччини: становлення та повноваження . Право України. 2000. № 5. С. 104-105.
97. Наулік Н.С. Прокуратура в системі органів державної влади Республіки Польща - С. 114–119 <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/8-2015/naulik.pdf>
98. Скрипнюк А.В. Світовий досвід функціонування органів прокуратури: порівняльно- правовий аналіз. Науковий вісник Херсонського державного університету . 2014. № 4. С. 290–294
99. Конвенція Ради Європи про захист прав і основних свобод людини: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
100. Сухонос В. В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність. Суми, 2005. 264 с.
101. Остаточний текст Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) від 12 верес. 2001 р. щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною .Голос України. – 2001 (17 лип.).
102. Косюта М. В. Питання правового регулювання представницької функції прокуратури. Зб. наук. праць. Х., 1998. С. 189–194.
103. Пучинский В. К. Гражданский процесс зарубежных стран. М., 2008. 234 с.
104. Дунас Т. О. Прокурор в цивільному процесі іноземних держав. Вісник прокуратури. 2003. № 7. С.34-45
105. Елисеев Н. Г. Гражданское процессуальное право зарубежных стран: источники, судоустройство, подсудность: учебное пособие. М., 2000. 354 с.
106. Плахіна І.В. Особливості органів прокуратури в зарубіжних країнах Часопис Академії адвокатури України. Т. 7 № 4(25). 2014. С. 37-43.